



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones?

Diego López Hernández

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Ciencias Económicas
Bogotá, Colombia

2012

Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones?

Diego López Hernández

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magíster en Ciencias Económicas

Director:

Ph.D. Álvaro Zerda Sarmiento

Línea de Investigación:

Hacienda y gestión pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Económicas

Maestría en Ciencias Económicas

Bogotá D.C., Colombia

2012

*A mis padres y mis hermanos, el orgullo de
mi vida.*

A Victoria, el amor de mi vida.

*A los que creemos que las causas perdidas
son las que más vale la pena luchar.*

Agradecimientos

Agradezco a mi padre quien con su inmensa inteligencia y su inexorable optimismo me apoyo en esta labor. Le agradezco, también, al profesor Álvaro Zerda Sarmiento por su valiosa colaboración y su buena disposición en la dirección de este trabajo.

A la Universidad Nacional de Colombia le agradezco por haberme ofrecido la mejor educación que un profesional pude recibir: aquella que nos permite comprender las necesidades de los hombres y entender, integralmente, la realidad de nuestros tiempos.

Resumen

Como dimensión constitutiva de la seguridad alimentaria, la disponibilidad de alimentos plantea la inquietud sobre la manera de obtener el suministro de alimentos para el país. Frente a este aspecto, la agricultura juega un papel determinante, pues puede ser ésta la que principalmente produzca los alimentos o, desde otra estrategia, la que genere los recursos para importarlos, a través de la producción de otros bienes agrícolas. Este documento establece en qué medida el suministro de un grupo de alimentos de la dieta básica de los colombianos estuvo determinado, entre los años 2000 y 2010, por la autosuficiencia en la producción nacional o, por el contrario, por una dependencia de importaciones de estos alimentos, considerando la concepción que ha tenido la política pública agropecuaria en cuanto a la orientación productiva de la agricultura colombiana.

Palabras clave: Seguridad Alimentaria, Disponibilidad de alimentos, Autosuficiencia alimentaria, Dependencia alimentaria, indicadores de seguridad alimentaria, Política pública.

Abstract

As a constitutive dimension of food security, food availability raises concerns on how to get food supplies for the country. Given this aspect, agriculture plays an important role, either by producing food or by generating resources to import food through the production of other agricultural goods. Considering the Colombian agriculture production orientation, according to the agricultural policy established between 2000 and 2010, this paper discusses if food supplies in Colombians basic diet was determinated during this period,

either by self-sufficiency in domestic production or by a dependence on these foods imports.

Keywords: Food Security, Food Availability, Food Self-sufficiency, Food imports Dependency, Food Security Indicators, Public Policy

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Lista de gráficas	XIII
Lista de tablas	XIV
Introducción	1
1. Sobre la Seguridad Alimentaria y la disponibilidad de alimentos	3
1.1 El concepto de Seguridad Alimentaria	3
1.2 La disponibilidad de alimentos	6
1.3 La importancia de la producción de alimentos	7
1.4 La agricultura y la disponibilidad de alimentos: producción nacional o el comercio	9
1.5 La producción de alimentos en la Constitución Política de Colombia.....	13
2. La política pública agropecuaria y la producción de alimentos básicos	15
2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz.....	15
2.1.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos.....	18
2.2 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario.....	19
2.2.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos.....	22
2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos	23
2.3.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos.....	26
2.4 Visión Colombia II Centenario: 2019, Aprovechar las potencialidades del campo	26
2.5 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Conpes 113 de 2008	28
3. Hechos estilizados de la disponibilidad de alimentos básicos en Colombia	33
3.1 Alimentos básicos a analizar.....	33
3.2 Indicadores de disponibilidad de alimentos.....	35
3.2.1 Disponibilidad de alimentos.....	36
3.2.2 Coeficiente de autosuficiencia alimentaria.....	38
3.2.3 Coeficiente de dependencia alimentaria.....	40
3.3 Señales de la agricultura entre 2000 y 2010	42
4. Conclusiones y recomendaciones.....	47

4.1	Conclusiones.....	47
4.2	Recomendaciones.....	49
A. Anexo: Disponibilidad, producción, importaciones y exportaciones de los alimentos básicos seleccionados.....		51
Bibliografía		57

Lista de gráficas

	Pág.
Gráfica 3-1 Disponibilidad de los alimentos seleccionados 2000- 2009.....	36
Gráfica 3-2: Disponibilidad por alimentos básicos seleccionados	37
Gráfica 3-3: Variación en producción nacional, importaciones y disponibilidad de arroz, maíz, cebada y trigo entre 2000 y 2009.....	38
Gráfica 3-4: Autosuficiencia en los alimentos básicos seleccionados	40
Gráfica 3-5: Dependencia en alimentos básicos seleccionados	42
Gráfica 3-6: Variación del área cosechada en alimentos básicos y bienes agrícolas exportables. Hectáreas.....	44
Gráfica 3-7: Variación de la producción en alimentos básicos y bienes agrícolas exportables. Toneladas	44

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 2-1: Productos con alto potencial exportador.	28
Tabla 2-2: Productos para el mercado doméstico.	28
Tabla 3-1: Coeficiente de autosuficiencia.....	39
Tabla 3-2: Coeficiente de dependencia	41

Introducción

La disponibilidad de alimentos, como dimensión constitutiva de la seguridad alimentaria, plantea la inquietud sobre la manera de obtener el suministro de alimentos en un país. Frente a este propósito de carácter vital para cualquier sociedad, la agricultura juega un papel determinante, pues puede ser ésta la que principalmente produzca los alimentos o, desde otra estrategia, la que genere los recursos para adquirirlos en el mercado internacional a través de la producción de otros bienes agrícolas.

De la anterior consideración surge el interés de conocer la concepción que ha orientado a la política pública agropecuaria en los últimos años, en relación con el papel que se le ha asignado a la producción nacional de alimentos en el suministro de la dieta básica de los colombianos y, en el mismo sentido, a la importación de los mismos como componente de la oferta nacional de alimentos básicos.

En consecuencia, con este trabajo se pretende describir mediante el uso de indicadores de seguridad alimentaria asociados a la disponibilidad de alimentos, las características del suministro en el país de un grupo de alimentos básicos entre los años 2000 y 2010, y establecer si su disponibilidad estuvo determinada por la autosuficiencia en la producción nacional o, por el contrario, por una dependencia de importaciones.

En ese sentido, considerando la orientación productiva que ha tenido la agricultura colombiana en los últimos años, según la política establecida en la materia, se podría pensar que el país ha venido incurriendo en una situación de dependencia del mercado externo de una parte considerable del suministro de alimentos básicos, debido al sesgo de la política hacia la producción de bienes agrícolas exportables en detrimento de la producción nacional de la alimentación básica de los colombianos.

Este documento está conformado por tres capítulos y unas conclusiones. En el primer capítulo, se expone el concepto de seguridad alimentaria, sus componentes o

dimensiones y su evolución, y, a partir de éste se presentan algunos planteamientos, desde distintas perspectivas sobre la producción de alimentos. De otra parte, en el segundo capítulo se pretenden sintetizar las principales orientaciones de la política colombiana en relación con la producción agropecuaria, enfatizando en la producción de alimentos, de acuerdo con lo definido en los planes de desarrollo propuestos entre los años 2000 y 2010. Adicionalmente, se examinan los planteamientos definidos en otras disposiciones de política en materia de producción de alimentos y seguridad alimentaria. En el tercer capítulo, se busca describir de manera cuantitativa las características de la seguridad alimentaria del país, entre los años 2000 y 2010, desde la dimensión de la disponibilidad de alimentos, considerando niveles de autosuficiencia y de dependencia en el suministro de alimentos en el periodo en mención. Para esta descripción, se examinará un conjunto de alimentos básicos que forman parte fundamental de la dieta de los colombianos. Por último, se plantean las conclusiones.

Finalmente, es importante tener en cuenta que si bien no se examina en detalle la manera en que las políticas propuestas fueron implementadas, la intención es mostrar en cifras lo que en los hechos ha ocurrido en Colombia en relación con la producción nacional de alimentos básicos. Este panorama debe incitar a investigar con profundidad los aspectos estructurales y/o coyunturales que puedan explicar por qué los hechos se distancian de las intenciones. No obstante, la filosofía que subyace en cada plan de desarrollo da una idea de lo que se pretendía estimular con respecto a la producción de alimentos y, en general, la producción agropecuaria.

1. Sobre la Seguridad Alimentaria y la disponibilidad de alimentos

1.1 El concepto de Seguridad Alimentaria

La preocupación por la alimentación de la humanidad que se manifestó por parte de dirigentes mundiales en el contexto de la posguerra, se materializó en la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Agricultura y la Alimentación, celebrada en Hot Springs, Virginia, Estados Unidos, en 1943. El objetivo principal que alentó esta reunión se dirigió a “lograr una segura, adecuada, y cómoda provisión de alimentos para todos (Groos y Schoeneberger, s.f. p. 3)”. Como resultado de esta Conferencia, surgió el compromiso de crear una organización permanente para la alimentación y la agricultura (FAO, 1995). Este suceso se convierte en el principal antecedente de la creación, el 16 de octubre de 1945, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la cual tiene, como uno de sus principales objetivos, aumentar la producción de alimentos¹.

En el seno de este organismo internacional se concibe el concepto de seguridad alimentaria. Su definición puede encontrarse en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en noviembre de 1974. Desde entonces, este concepto ha venido incorporando nuevos elementos con el paso de los años y la configuración de nuevas realidades en materia demográfica, ambiental, económica y social.

En la Cumbre Mundial realizada en 1974, en la cual tuvieron asiento representantes de 135 países, se concibió la seguridad alimentaria desde la perspectiva del suministro alimentario, entendiéndola como el aseguramiento de la disponibilidad y estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos. La principal

¹ Revisado en la página electrónica de la FAO. <http://www.fao.org/about/es/>

preocupación que se manifestó en esta ocasión aludió a la producción de alimentos, y el incremento de ésta, “a partir de un trabajo cooperativo entre los países, como propósito fundamental para que cada hombre, mujer y niño no sufriera de hambre o desnutrición y de esta manera lograra y mantuviera un desarrollo pleno de sus capacidades físicas y mentales” (FAO, 1974).

Posteriormente, en 1983, la FAO hace hincapié en el acceso a los alimentos como aspecto imperativo de la seguridad alimentaria, orientando el significado de ésta a asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan. De esta manera, la pobreza, el nivel de ingreso, las calamidades naturales y las crisis económicas adquieren relevancia en el análisis de este concepto (FAO, 2006).

Más adelante, como resultado de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que tuvo lugar en Roma en noviembre de 1996, con la asistencia de representantes de 185 países, la FAO amplió la definición de seguridad alimentaria incorporando aspectos nutricionales, entendiendo por ésta la existencia de una situación en la que “todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, p. 3).

De acuerdo con esta última definición, la FAO entiende por seguridad alimentaria que los alimentos estén disponibles en todo momento, que todas las personas tengan acceso a ellos, que esos alimentos sean nutricionalmente adecuados en lo que respecta a su cantidad, calidad y variedad, y que sean culturalmente aceptables para la población en cuestión.

En el ámbito regional, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), aporta una adaptación del concepto de seguridad alimentaria según cual esta se define como “la existencia de condiciones que posibilitan a los seres humanos tener acceso físico, económico y de manera socialmente aceptable a una dieta segura, nutritiva y acorde con sus preferencias culturales, que les permita satisfacer sus necesidades alimentarias y vivir de una manera productiva y saludable” (IICA, 2009, p.

1). Las condiciones a las que se refiere el IICA son la disponibilidad física de los alimentos, el acceso a éstos, la estabilidad de las dos condiciones anteriores, y el logro de un nivel de bienestar nutricional (IICA, 2009).

A lo largo de la evolución de la conceptualización sobre la seguridad alimentaria y nutricional, claramente se han configurado cuatro dimensiones o componentes que soportan su análisis: la disponibilidad de alimentos, el acceso a los alimentos, la estabilidad de estas, y la utilización biológica.

En ese sentido, y según el avance de este concepto, algunas dimensiones han cobrado más relevancia que otras en la concepción de la seguridad alimentaria. Es así como en los años 70 la preocupación se centraba en la disponibilidad y autoabastecimiento de los alimentos; en los 80 la preocupación recae sobre el acceso, tanto físico como económico a los alimentos; y, para los años 90, adquiere mayor relevancia el aspecto nutricional a través de consideraciones relacionadas con la inocuidad de los alimentos, su utilización y las preferencias culturales (PESA²-FAO, 2005). No obstante, actualmente las cuatro dimensiones hacen parte de las acciones emprendidas para lograr garantizar la seguridad alimentaria de todas las personas.

De acuerdo con lo anterior, según la FAO (2006), el PESA-FAO (2005) y el Instituto IICA (IICA, 2009), estas dimensiones, condiciones o componentes³ de la seguridad alimentaria y nutricional, pueden definirse de la siguiente manera:

Disponibilidad

Este componente alude a la existencia, a nivel local o nacional, de cantidades suficientes y de calidad de alimentos, considerando la producción nacional y las importaciones de los mismos. También se tiene en cuenta la ayuda alimentaria.

Acceso

² Programa Especial de Seguridad Alimentaria.

³ Para la FAO se habla de dimensiones de la seguridad alimentaria; el PESA alude a componentes; y, el IICA se refiere a condiciones.

Se entiende como el acceso físico (infraestructura y localización) y económico (precios e ingresos) a los alimentos disponibles en el mercado, reconociendo, además, el acceso a los alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.

Estabilidad

Se refiere a mantener, en todo momento, el acceso a alimentos suficientes y adecuados sin incurrir en el riesgo de afectar la disponibilidad de alimentos por causa de crisis políticas, económicas o climáticas. Por lo tanto la disponibilidad de alimentos y el acceso a ellos deben ser permanentes.

Utilización

Considera la utilización biológica de los alimentos mediante una alimentación sana, agua potable, sanidad y atención médica, con el fin de lograr un nivel de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.

1.2 La disponibilidad de alimentos

Luego de haber expuesto brevemente el concepto y los componentes de la seguridad alimentaria, cabe ahora considerar algunos planteamientos recientes relacionados con el aspecto de la disponibilidad de alimentos y su suministro mediante la producción nacional y las importaciones de alimentos. Sin embargo, debe aclararse que este trabajo no pretende abordar el complejo debate de la autonomía y la soberanía alimentaria⁴. Como se mencionó en la introducción, lo que se busca en este documento, es describir ciertas características sobre la disponibilidad de alimentos en el país durante la última década.

Es preciso aclarar, también, que referirse de manera particular a la disponibilidad de alimentos no implica restarle importancia a los demás componentes o dimensiones

⁴ Según la FAO la autosuficiencia alimentaria se alcanza cuando se satisfacen las necesidades alimenticias mediante la producción local; tiene la ventaja de ahorrar divisas para la compra de otros productos que no pueden ser manufacturados localmente y de proteger a los países de los vaivenes del comercio internacional y de las fluctuaciones incontrolables de los precios de los productos agrícolas. Según Vía Campesina, organización que introduce el concepto, la soberanía alimentaria es el derecho de cada nación a mantener y desarrollar su capacidad para producir sus alimentos básicos, respetando la diversidad cultural y productiva. Este concepto se concibe como precondition de la seguridad alimentaria.

constitutivos de la seguridad alimentaria. Si bien este trabajo se centra en la oferta de alimentos, desde el punto de vista de la demanda, la disponibilidad de alimentos, como bien lo plantean Groos y Schoeneberger (s.f), es necesaria pero no suficiente para garantizar la seguridad alimentaria ya que puede disponerse de alimentos pero no tener acceso a ellos.

Corroborando lo anterior, están los planteamientos de Amartya Sen (1983), en los cuales basándose en el análisis de situaciones bien complejas en las que, habiendo disponibilidad de alimentos se ha incurrido en situaciones de inseguridad alimentaria. Sen demuestra en sus estudios sobre el tema de las hambrunas⁵, que esto ocurre cuando se dan condiciones en las que disminuyen los derechos, y, con ello, el dominio sobre los alimentos necesarios para no morir de hambre. Estas condiciones corresponden a caídas en el ingreso real o al aumento de los precios de los alimentos.

1.3 La importancia de la producción de alimentos

La evolución del concepto de seguridad alimentaria expuesta al comenzar el presente capítulo, muestra que las preocupaciones sobre la alimentación de la humanidad recaen con mayor o menor énfasis, según las condiciones que la pongan en riesgo, sobre la producción y suministro de alimentos, el acceso a éstos y su calidad y contenido nutricional. Y que sin importar cual sea el énfasis, en las acciones encaminadas a garantizar la seguridad alimentaria siempre se tendrán en cuenta todos los componentes (FAO, 2002).

⁵ Los ejemplos que ofrece Amartya Sen son los casos de *Bengala 1943*: tres millones de personas murieron de hambre. La disponibilidad de alimentos por persona no era baja. Estas personas, en su mayoría, vieron afectados sus derechos de mercado debido a que sus salarios e ingresos en dinero fueron insuficientes frente al alza en los precios de los alimentos.

Wollo, Etiopía 1973: la capacidad de comprar alimentos cayó con la producción agraria, producto de una sequía. La disponibilidad se vio afectada por una caída en la producción.

Hareghe, Etiopía 1974: por la sequía, los pastores perdieron sus animales, además aumentó el precio de los cereales con respecto al de los animales y productos derivados, por lo que tuvieron que vender sus animales para comprar cereales; entonces cayeron los ingresos y aumentó la demanda por cereales, sustituyendo el consumo de proteína animal. Esto aumentó el precio relativo de los cereales.

Bangladesh 1974: alta disponibilidad de alimentos per cápita. Las inundaciones disminuyeron la producción pero antes el empleo que afectó a los trabajadores rurales y redujo sus derechos de mercado; además, éstos se redujeron aún más por un alza en los precios del arroz.

Es claro, entonces, que la producción de alimentos, como parte del logro de la disponibilidad de los mismos, reviste una importancia vital para la existencia de la humanidad. Por consiguiente, garantizar una oferta de alimentos debe ser una preocupación de suma prioridad para cualquier país que entienda que de éstos depende la vida de todos sus habitantes.

Es por ello que la agricultura adquiere un papel protagónico en esta preocupación ya que es precisamente en ésta actividad en donde se producen los alimentos.

Se entiende, de esta manera, que la producción de alimentos es una función básica de la agricultura (Bejarano, 1998). Asimismo, como uno de los aportes fundamentales de la agricultura al proceso de desarrollo económico se contempla la producción de alimentos⁶ (Johnston y Mellor, 1961).

En ese sentido, reafirmando esta idea, se encuentra que a finales de los años 90, la FAO acuña el concepto del Carácter Multifuncional de la Agricultura y la Tierra (CMFAT)⁷ como un marco de análisis que considera las distintas funciones que tienen la agricultura y las tierras, las cuales se refieren a su función ambiental, su función económica y su función social. Bajo este concepto, la FAO plantea que la agricultura sigue manteniendo como su función primordial la producción de alimentos y la contribución al logro de la de seguridad alimentaria (FAO, 1999).

⁶ Según estos autores, el desarrollo de la agricultura debería ir, paulatinamente, subordinándose a las dinámicas y necesidades de recursos que fueran presentando los demás sectores de la economía, principalmente el sector industrial. Bajo este enfoque la agricultura debería contribuir al proceso de desarrollo económico, fundamentalmente a través de la producción de alimentos, generación de divisas, provisión de mano de obra, aportes de capital y demanda por productos manufacturados.

⁷ El concepto surge como criterio de análisis para la comprensión de la importancia que siguen manteniendo los sistemas agrícolas y de utilización de tierras que se manifiestan en todo el mundo, así como evaluar sus relaciones con otros sectores de la economía y la sociedad.

1.4 La agricultura y la disponibilidad de alimentos: producción nacional o el comercio

Sin embargo, frente a la cuestión de cómo garantizar la disponibilidad de alimentos como parte fundamental de la seguridad alimentaria de los habitantes de un país, surge un debate interesante en torno a la idea de si la agricultura debe orientarse a producir los alimentos o, por el contrario, a producir bienes que generen las divisas suficientes para su importación. Las posiciones de este debate están claramente definidas.

De un lado, destacan los planteamientos que insisten en que el suministro de alimentos debe ser garantizado, en mayor medida, por el mercado interno, es decir por la producción nacional de alimentos generada en la agricultura del país. De otro lado están las propuestas que sugieren que el suministro de alimentos debe asegurarse por medio de bajos precios, sin importar que éstos se produzcan o no en el propio país. En consecuencia, la agricultura debe especializarse en aquella producción que le permita generar los recursos para adquirir en el mercado los alimentos más baratos.

Ambas posturas plantean una cuestión interesante y es la que tiene que ver con quién debe suministrar la dieta básica de un país, si el mercado interno, a través de la producción nacional, o si por el contrario debe hacerlo el mercado internacional, mediante importaciones.

Son abundantes las consideraciones que se dan alrededor de este debate, sin embargo, para los propósitos de este documento, apenas se expondrán los principales argumentos que pretenden dar validez a cada posición.

Por una parte, se plantea que cada nación debe esforzarse por producir su dieta básica dentro del territorio sobre el cual ejerce su soberanía, ya que este es el único en el que puede definir las medidas que sean necesarias para mantener y desarrollar la producción agropecuaria que requiere la sobrevivencia de su pueblo (Robledo, 2002). Para defender este planteamiento, Robledo argumenta que el país que pierda la capacidad de alimentar

a su gente con sus propios productos queda al borde de perder su soberanía nacional frente a los que monopolicen sus alimentos⁸ (Robledo, 2002).

Frente a la cuestión de quién debe producir los alimentos en Colombia, Robledo sostiene que son los productores rurales (campesinos e indígenas y empresarios y obreros agrícolas) quienes deben producir los alimentos no sólo para procurarse su propia alimentación sino para suministrar los alimentos para el mercado interno, con lo cual proporcionan alimentos para los habitantes urbanos y aquellos pobladores rurales que no trabajan en labores agropecuarias y, simultáneamente, obtienen ingresos para acceder a otros bienes y servicios producidos por el resto de la economía (Robledo, 2002).

Sin embargo, esta visión plantea la inquietud de la capacidad de un Estado para definir sus políticas cuando se encuentra supeditado a programas de ajuste que afectan las políticas sectoriales de fomento siendo éstas orientadas a una reorganización y redistribución de recursos en un marco de cumplimiento de obligaciones crediticias, tal como lo sugiere Giraldo (2002).

Desde la otra concepción, debe hacerse un uso más productivo de los recursos, como la tierra, con el fin de que la producción agrícola se oriente a aquellos renglones más competitivos que representen entradas efectivas al mercado interno y externo, por un lado; y por otro, considerar la producción de la dieta básica como una cuestión fundamentalmente asociada a la población de bajos ingresos.

Kalmanovitz y López (2006), mencionan cómo, haber dejado el suministro de trigo al mercado internacional, en lugar de producirlo a altos costos en el país, permitió orientar los recursos productivos a la siembra de flores, entre otros productos, y con ello, gracias al carácter competitivo de este renglón, se ha dispuesto de divisas para comprar el trigo a bajos precios en el mercado mundial.

⁸ Al respecto, Robledo cita lo mencionado por el Secretario Adjunto del Tesoro de los Estados Unidos “incluso la importación de alimentos sería restringida” a países que, por ejemplo, se declaren insolventes ante sus prestamistas.

Este enfoque considera beneficioso aprovechar los subsidios y ayudas que otorgan los países desarrollados a la producción de alimentos básicos, ya que estos mecanismos permiten suministrar a países en desarrollo, mediante importaciones, alimentos a bajos precios.

No obstante, se plantea que estos mecanismos que subvencionan la producción de alimentos en los países desarrollados, desincentivan la producción de la dieta básica en los países en desarrollo, como lo plantea Machado (2002) “ello hace que los países realicen pocos esfuerzos por recuperar o reactivar sus producciones para el consumo interno y prefieran incentivar más la producción para la exportación con el fin de obtener divisas y adquirir los bienes en los cuales no tienen ventajas competitivas (p.57)”.

En el mismo sentido, Ziegler (2002), ha mencionado que como consecuencia, esta situación ha traído “unas condiciones desiguales en las que las subvenciones de los países desarrollados actúan como incentivos negativos para la producción de alimentos en los países menos desarrollados” (p. 31).

En el mismo sentido, la especialización de la producción agrícola en productos que representan ventajas competitivas, pone de manifiesto la inquietud de qué tan fuertes son estas ventajas cuando más de 90 países que se ubican en el trópico se especializan en la misma producción (Suárez, 2006).

De otro lado, la misma FAO (2009) ha reconocido el riesgo que implica para el suministro de alimentos básicos la volatilidad de los precios internacionales de los alimentos y en consecuencia, depender del mercado internacional como fuente de suministro de alimentos básicos.

Debido a las alzas en los precios de los alimentos básicos registradas desde el año 2006, a causa de la reducción de la oferta mundial, el aumento de la demanda por alimentos, la utilización de este tipo de bienes para la producción de agrocombustibles y el aumento de los precios del petróleo (FAO, 2009), se propone la producción para autoconsumo para aquellas poblaciones de bajos ingresos que son las más vulnerables a situaciones de inseguridad alimentaria.

Con respecto a este punto, en el que el suministro de alimentos a partir de producción nacional se restringe a aquellas personas de bajos ingresos, sobre todo pequeños productores rurales, Robledo (2002) plantea que considerar que la seguridad alimentaria se refiere a que los productores rurales produzcan sus propios alimentos y los habitantes urbanos, pobladores rurales y obreros agrícolas compren alimentos importados a bajos precios implicaría arruinar a los productores rurales a través de la pérdida del abastecimiento del mercado interno.

Una última consideración alude a si los pequeños productores producen alimentos solo para su autoabastecimiento ¿con qué recursos comprarían los alimentos que no pueden producir? Se pensaría entonces que es conveniente producir más que para el propio consumo y así disponer de excedentes y comprar el resto de alimentos y bienes necesarios.

A la luz de las anteriores apreciaciones sobre la disponibilidad de alimentos como aspecto esencial de la seguridad alimentaria, así como la importancia de la producción nacional en el suministro de la dieta básica del país, adquiere relevancia considerar las implicaciones que puede llegar a tener la orientación productiva de una política de desarrollo sobre la seguridad alimentaria.

La crisis alimentaria mundial a la que hacen referencia autores como Roa (2009) y Ruiz (2010), puede entenderse como el resultado de la implementación de políticas de desarrollo que han desincentivado la producción de alimentos básicos lo cual ha tenido un impacto notable en la seguridad alimentaria de países como Colombia.

Estas políticas se enmarcan en la adopción de un modelo de desarrollo que privilegia los criterios de mercado en la asignación de los recursos y a la vez se fundamenta en las exportaciones como motor de crecimiento, por lo tanto, la orientación productiva de las mismas responde a las necesidades de insertarse en el mercado mundial y participar en él con los productos que mayores ventajas competitivas representen.

Sin embargo, frente a un mercado mundial caracterizado por los productos agropecuarios altamente subsidiados por los países desarrollados, es claro que las ventajas

competitivas de los países subdesarrollados no se encuentran precisamente en los alimentos y, por lo tanto, la política privilegia el uso de la tierra, el crédito, la asistencia técnica y el desarrollo tecnológico hacia una producción exportable en detrimento de la producción nacional de la dieta básica.

Esta política induce a depender de la producción de alimentos en otros países con lo cual el suministro de la dieta básica de los habitantes de los países que dejan de producir alimentos se supedita a las importaciones de los mismos, situación que la misma FAO sugiere evitar, sugiriendo que la política agropecuaria debe alcanzar una determinada autonomía con respecto al aporte en el suministro de los alimentos importados (Eslava, 2009).

En consecuencia, como ya se comentó anteriormente, esta situación de dependencia en el suministro de alimentos básicos actualmente se encuentra agravada por el incremento de los precios internacionales de los alimentos básicos a partir de la especulación financiera sobre los mismos, el encarecimiento de los insumos agrícolas, la utilización de alimentos para la producción de agrocombustibles y la implementación de políticas que desincentivan la producción global de alimentos, factores que explican la crisis alimentaria que se ha manifestado en los últimos años.

Es así como una política de desarrollo que no considere importante producir en su territorio la dieta básica de sus habitantes implica afectar la disponibilidad en todo momento de los alimentos en el país, supeditándola a los acontecimientos sobre la oferta mundial, así como exponer el acceso a los alimentos al comportamiento de los precios internacionales cuyos incrementos por los factores ya mencionados, tiene peores efectos sobre la población de menores ingresos que gasta la mayor parte de su ingreso en los alimentos.

1.5 La producción de alimentos en la Constitución Política de Colombia

La importancia que reviste la producción de alimentos se hizo evidente en el país con la promulgación en el año de 1991 de la Constitución Política de Colombia. Al fijar el marco general con respecto a la legislación sobre los derechos, garantías y deberes, en los

que está obligado el Estado colombiano, la Constitución estableció que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”⁹.

Con esta determinación, se podría pensar que el país sentó las bases para el desarrollo de una política pública que tuviera como horizonte la garantía o el logro de la seguridad alimentaria para los ciudadanos, a partir una protección estatal sobre una producción nacional que mantuviera la disponibilidad de alimentos.

Teniendo en cuenta entonces los planteamientos que han sido expuestos en este capítulo, tanto en los aspectos conceptuales de la seguridad alimentaria, como en el marco constitucional, es preciso preguntarse sobre la manera en la que ha sido concebida la disponibilidad de alimentos en Colombia, como parte fundamental de la seguridad alimentaria, y en consecuencia, cómo se ha considerado el suministro de los alimentos básicos en el país, según el medio para conseguirlo, si protegiendo y fomentando la producción nacional, o si privilegiando la importación de los mismos a partir de producción de otros productos agrícolas.

En ese sentido, es preciso explorar en los Planes de Desarrollo propuestos por los gobiernos que han administrado el Estado colombiano entre los años 2000 y 2010, las disposiciones en cuanto al papel que se le ha asignado a la agricultura colombiana con respecto al suministro de la dieta básica de los colombianos, evidenciando la orientación de la política agraria en cuanto a los medios para garantizar su disponibilidad.

⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 65.

2. La política pública agropecuaria y la producción de alimentos básicos

Siendo la producción de alimentos la función primordial de la agricultura, debiera ser la producción nacional de éstos, el medio más apropiado para asegurar su disponibilidad. La Constitución Política de 1991, por su lado, le ha asignado al Estado colombiano la importancia de proteger la producción alimentaria. Conviene ahora, entonces, exponer las principales disposiciones contenidas en los Planes Nacionales de Desarrollo, así como en las principales políticas, cuyo propósito estaba dirigido al manejo de la producción agropecuaria y de seguridad alimentaria.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el interés de examinar estas políticas es hacer explícitas las disposiciones que en materia de seguridad alimentaria se proponían como medio para garantizar la disponibilidad de alimentos y su adecuado suministro. El objetivo es determinar qué se planteó específicamente en cada uno de estos planes con respecto a cómo suministrar la dieta básica de los colombianos, considerando qué debería producir la agricultura del país y su orientación en cuanto a la producción nacional de alimentos básicos, o, por el contrario, la producción para generar divisas e importar alimentos.

2.1 Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002: Cambio para construir la paz

Es preciso recordar que las disposiciones sobre la producción agropecuaria contenidas en este Plan de Desarrollo, se enmarcan en un modelo de desarrollo en el que las exportaciones son contempladas como motor de crecimiento; y, a su vez, se le asigna al sector privado un papel protagónico en la actividad económica.

Dentro del énfasis que otorgaba este Plan, tanto al avance en el desarrollo del país, así como a la consecución de la paz, el sector agropecuario fue concebido como una

prioridad para el logro de estos dos grandes objetivos. Dentro de esta visión del sector agropecuario destaca, como uno de los retos propuestos, recuperar la producción agropecuaria mediante procesos de promoción y comercialización competitivos (DNP, 1998).

Se dispuso que el Estado debía generar las condiciones “para que la sociedad volviera su mirada al campo con el propósito de invertir en proyectos productivos, generar riqueza y empleo, explotando las ventajas competitivas” (DNP, 1998, p. 327).

Así mismo, considerando al sector agropecuario como la principal fuente de empleo y seguridad económica para los pobladores rurales, se planteó que “los esfuerzos del desarrollo del campo para consolidar la paz reconocerán el papel primordial de la agricultura y los alimentos tanto para la producción campesina, como para dinamizar, mediante inversiones, muchas actividades de servicios, comercio, trasportes y procesamiento, a lo largo de las distintas cadenas productivas” (DNP, 1998, p. 327).

De otro lado, con el fin de controlar la inflación y mantener su tendencia descendente, se consideraba importante que el país promoviera la producción interna de alimentos básicos en condiciones competitivas y sin distorsiones comerciales¹⁰, mediante la reactivación de la inversión agrícola y el fortalecimiento de las cadenas agroalimentarias promisorias. Se planteaba que este propósito exigía el diseño de instrumentos claros y transparentes y de apoyo a las iniciativas empresariales y campesinas que buscaran generar riqueza y bienestar. Estos instrumentos consistirían en subsidios y exenciones.

En relación con las políticas para el sector, éstas se orientaron a la “generación de nuevos proyectos productivos y modelos en cadenas integradas que fomentaran la inversión y permitieran la reconversión y modernización de la producción agropecuaria, elevando de manera significativa la competitividad, el volumen de la producción, las exportaciones, el empleo y la riqueza en el contexto rural” (DNP, 1998, p. 336).

¹⁰ Se contemplaba que si las importaciones pesaban más en la oferta de alimentos, un fuerte ajuste cambiario (devaluación) que encareciera las importaciones de alimentos podría significar una mayor inflación.

Un componente fundamental de la política agropecuaria lo constituían las cadenas productivas. El propósito de la política en este componente consistía en “fortalecer la capacidad y autonomía del sistema productivo para responder a las necesidades alimentarias de la población e incorporar medidas que hicieran frente a las inequidades del comercio internacional” (DNP, 1998, p. 338). Estas medidas deberían contribuir a mejorar la competitividad de los productos agropecuarios.

Asimismo, se planteaba que en el apoyo productivo para el logro de la competitividad se buscaría mejorar y mantener la posición que algunos productos tenían en el mercado internacional y desarrollar el mercado interno de aquellas cadenas agroindustriales que mostrarán potencial de crecimiento. En especial, se planteó promover líneas de crédito que “se adaptaran a flujos de recursos de proyectos productivos con potencial competitivo pero de tardío rendimiento” (DNP, 1998, p. 339).

Por su parte, la política de comercio exterior para las cadenas productivas se basaba en el aprovechamiento de las ventajas competitivas (DNP, 1998). Asimismo, se reconocían “los riesgos del desabastecimiento asociados a la dependencia de los fluctuantes mercados mundiales, por lo que la política de comercio exterior buscaría un balance entre la protección a la producción nacional y la generación de condiciones de competencia en un esquema flexible y dinámico de seguridad alimentaria” (DNP, 1998, p. 339).

Con esta política se pretendía hacer crecer las exportaciones y sustituir importaciones mediante la diversificación de productos agropecuarios o agroindustriales que fueran competitivos. Para ello se proponía apoyar la investigación e inteligencia en mercados internacionales (DNP, 1998).

En cuanto a las políticas de desarrollo rural, el Plan proponía el desarrollo de las actividades productivas a través de núcleos de desarrollo productivo agropecuario, entendidos éstos como procesos socioeconómicos generados al rededor de una actividad principal, en la cual las comunidades rurales se integraban con el sector

empresarial en alianzas estratégicas¹¹ “dentro de procesos productivos exitosos ya emprendidos o con altas potencialidades de competitividad” (DNP, 1998, p. 349).

En cuanto las disposiciones explícitas sobre seguridad alimentaria en este Plan de Desarrollo, éstas se enmarcan dentro de la política de familia y niñez y se orientan a la disminución de la desnutrición presente en el país. Para tal efecto, se propone el Plan Nacional De Alimentación y Nutrición (PNAN) (DNP, 1998).

De las 8 líneas de acción que se proponían en el PNAN, destaca, en relación con la producción de alimentos, “la promoción a la producción, comercialización y consumo de alimentos de alto valor nutricional, impulsando formas de gestión comunitaria para la producción y comercialización de alimentos” (DNP, 1998, p. 294).

2.1.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos

De acuerdo con lo dispuesto en este Plan Nacional de Desarrollo, es claro que la visión sobre la orientación productiva que debería tener la agricultura se enfocaba a la promoción de aquella producción que implicara el aprovechamiento de las ventajas competitivas del país, esto es, aquellos productos agrícolas que fueran competitivos tanto en el mercado interno como en mercado externo. En esta estrategia, en consecuencia, se promovió la producción interna de alimentos básicos en condiciones competitivas y sin distorsiones comerciales, siempre que estuvieran asociados a cadenas agroalimentarias promisorias. No obstante, no se reconocía de manera explícita que los alimentos básicos pudiesen no ser competitivos frente a las importaciones de estos bienes altamente subsidiados. Asimismo, todo el tiempo se aludió a las cadenas productivas pero no se hizo énfasis en la articulación de los alimentos básicos en éstas. Con todo, quedaba planteado que dentro de una estrategia que considera a las exportaciones como motor

¹¹ Según el Plan, las alianzas estratégicas se constituían en una vía para fortalecer el capital social del país como aspecto fundamental de la recomposición del tejido social. En ese sentido la estrategia consistía en la unión de esfuerzos entre sector privado y el sector público en donde cada uno contribuía con los recursos que tuviera para el desarrollo de proyectos productivos, prestación de servicios públicos o diseño de políticas públicas.

de crecimiento, los recursos productivos debían reasignarse o dirigirse hacia la producción agropecuaria exportable.

En síntesis, dentro de este enfoque, ni en las disposiciones sobre producción agropecuaria, ni en las reducidas consideraciones sobre la seguridad alimentaria, este Plan hace alusión, de manera explícita, a la promoción de la producción nacional de alimentos básicos como componente importante de la oferta nacional de alimentos. No se manifiesta, en consecuencia, un objetivo claro de otorgarle prioridad a esta producción dentro del propósito de garantizar el suministro de la dieta básica del país.

La producción de alimentos básicos no puede encerrarse en la lógica de la competitividad pues se trata de una producción de carácter vital. Si algo han demostrado los altos subsidios otorgados a la producción agropecuaria en los países desarrollados, es que la lógica de la producción competitiva no puede aplicarse a la producción de alimentos y en Colombia esa es la lógica que pretende decidir qué se produce en el país, de acuerdo con los lineamientos establecidos para la producción agropecuaria en los planes de desarrollo.

Todas las disposiciones para el fomento de la producción agropecuaria se centran en aquellos productos con alto potencial competitivo en mercados externos y en el interno, específicamente, no se habla de producción de alimentos básicos. Es decir, no se manifiesta de manera explícita una preocupación porque el país produzca sus propios alimentos básicos.

2.2 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado comunitario

Como parte de las políticas para el desarrollo en zonas de conflicto en el país, el Plan proponía la generación de proyectos productivos y de generación de ingresos con lo cual se pretendía “establecer una base económica regional y local que generará ingresos estables a campesinos y comunidades a partir del uso de recursos naturales y en particular, mediante proyectos forestales, agroforestales y silvopastoriles con potencial inserción en mercados nacionales e internacionales” (DNP, 2002, p. 70). El Plan hacía mayor énfasis sobre los proyectos productivos forestales.

Adicionalmente, dentro de la estrategia de desarrollo en zonas de conflicto, se creó el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) el cual contemplaba, como uno de sus mecanismos, programas de seguridad alimentaria para los pequeños productores rurales afectados por el conflicto (DNP, 2002). No obstante, los proyectos dentro de este programa se priorizarían de acuerdo con su “viabilidad en condiciones de mercado y rentabilidad” (DNP, 2002, p. 70).

De la misma manera que el PND del gobierno anterior, este Plan concebía el desarrollo productivo a partir de los proyectos productivos, entendidos éstos como “actividades económicamente rentables y ambientalmente sostenibles desarrolladas mediante esquemas asociativos y de economía solidaria que generaran oportunidades productivas en la región y contribuyeran a la reducción de la pobreza” (DNP, 2002, p. 74).

Según el plan, se promovería y facilitaría la participación de la sociedad en proyectos productivos, “promoviendo el desarrollo de las cadenas y alianzas productivas que permitieran consolidar una base productiva diversificada y competitiva en el largo plazo, bajo un enfoque de demanda y priorizando la recuperación y el mantenimiento de la autosuficiencia alimentaria en las regiones” (DNP, 2002, p. 74).

Dentro de la política comercial, se planteaba como uno de sus ejes las exportaciones de productos agrícolas. Como objetivo de la política comercial agropecuaria se proponía “modernizar la producción nacional de modo que los productos agrícolas sean competitivos tanto en el mercado externo como interno” (DNP, 2002, p. 147). Los lineamientos de esta política se orientaban a dar continuidad al proceso de promoción de exportación de productos y brindar una protección razonable a la producción agropecuaria (DNP, 2002).

La política agropecuaria se enmarcó en lo que se denominó el manejo social del campo el cual se concebía como uno de los componentes de la estrategia para lograr el propósito de construir equidad en el campo. Este componente partía de reconocer que la estructura productiva “se encuentra en transición desde una agricultura basada en cultivos sustitutivos de importaciones hacia una especializada en la producción de bienes

tropicales exportables sin detrimento de aprovechar el potencial productivo de algunos cultivos de importancia para el consumo interno” (DNP, 2002, p. 222)

Los programas definidos dentro de esta estrategia, correspondían a una focalización en la inversión, así como a intervenciones en seguridad alimentaria, esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, desarrollo científico y tecnológico y acceso a factores productivos y financieros, entre otros. (DNP, 2002).

En relación con la seguridad alimentaria, esta es concebida en el Plan como “la posibilidad real de la población de acceder a una oferta permanente de alimentos para satisfacer sus necesidades en términos de cantidad y calidad” (DNP, 2002, p. 228).

El apoyo a la economía campesina y los cultivos de pancoger en función de las necesidades regionales, étnicas y culturales de la población se plantea como medio de lograr la seguridad alimentaria (DNP, 2002). En ese sentido, según lo establecido en el Plan, “el gobierno facilitaría el acceso a los factores productivos, sistemas de financiamiento, servicios tecnológicos y demás instrumentos de política para sustentar el desarrollo de proyectos productivos presentados por cooperativas y asociaciones de productores, garantizando al mismo tiempo la viabilidad, ambiental, económica, social y cultural” (DNP, 2002, p. 228).

Como apoyo a la producción nacional de alimentos, se planteó la creación de fondos de estabilización de precios y que los programas de asistencia social y ayuda alimentaria interna (Programa Mundial de Alimentos y programas del ICBF) apoyaran las compras de cosechas y alimentos de origen nacional (DNP, 2002).

Con respecto a los esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, como elemento clave del manejo social del campo, se planteó el impulso al desarrollo de cadenas productivas, bajo un óptica regional, para los principales productos agropecuarios, con lo cual se esperaba fomentar la asociación entre empresarios y productores (pequeños, medianos o grandes), con el fin de generar valor agregado en la producción agropecuaria (DNP, 2002).

En concordancia con lo anterior, se propuso promover y consolidar los acuerdos regionales de competitividad para las cadenas ya establecidas y para las que representaran altas posibilidades en el mercado interno y externo, “en coherencia con la política de competitividad exportadora desarrollada por los CRACE¹² y los estudios de inteligencia de mercados” (DNP, 2002, p. 228).

Considerando que más que la tenencia de la tierra, lo importante era su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa, este Plan proponía, contrarrestando la tendencia al minifundio, la diversificación del ingreso mediante el apoyo a la microempresa rural y la reconversión productiva orientada hacia productos con mayor valor agregado y complementada por actividades que fomentaran la seguridad alimentaria (DNP, 2002).

Por otra parte, en relación con las políticas de desarrollo científico y tecnológico, el Plan es claro en manifestar que para la producción agropecuaria la agricultura tropical tendría la prioridad (DNP, 2002). No obstante, se planteó que el desarrollo de nuevas funciones de la agricultura (agricultura ecológica, diversidad biológica agrícola) y los nuevos productos y servicios generados, deberían “estar integrados con los propósitos de la seguridad alimentaria nacional” (DNP, 2002, p. 232).

2.2.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos

Al igual que el PND del cuatrienio anterior, en este Plan la producción de bienes agrícolas está supeditada a la competitividad que demuestren estos productos tanto en el mercado externo como en el interno, considerando el distorsionado esquema de comercio mundial de productos agrícolas. Así mismo, queda claro que se mantiene una orientación productiva con un énfasis agroexportador.

¹² Comité Asesor Regional de Comercio Exterior

La viabilidad económica de los proyectos productivos y su articulación a cadenas productivas promisorias mediante esquemas de alianzas productivas estratégicas entre grandes y pequeños productores, definen la orientación de la producción en el sector.

Si bien se hace referencia de manera explícita a la seguridad alimentaria como componente del desarrollo productivo rural, no se hace evidente una decidida intención orientada a que el suministro de la oferta nacional de alimentos básicos provenga de la producción nacional. Queda claro, eso sí, que la seguridad alimentaria se concibe como un asunto de los pequeños productores rurales el cual apunta a la garantía de una producción de cultivos básicos para su autoconsumo. Es decir, no se manifiesta una preocupación importante por la seguridad alimentaria nacional en cuanto a la disponibilidad de alimentos a partir de la producción de origen nacional.

2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos

Este Plan Nacional de Desarrollo tiene la particularidad de ser formulado por un gobierno que accede a un segundo periodo consecutivo en el ejercicio del poder. En ese sentido, es evidente la continuidad del enfoque que define los lineamientos de política en materia de producción agropecuaria.

Es así como, de la misma manera que lo formulaban los PND anteriores, como estrategia para la generación de ingresos y empleo en el sector rural, este Plan buscaba aumentar la producción mediante el desarrollo de proyectos productivos de carácter empresarial asociados a cadenas productivas con potencial competitivo tanto en el mercado externo como en el interno (DNP, 2006).

Según lo contemplado en este PND, el desarrollo productivo del sector agropecuario quedó contemplado en la definición de la Agenda Interna y, dentro de ésta, en una Apuesta Exportadora¹³.

¹³ Consistía en la reorientación de los esfuerzos gubernamentales en un grupo de productos seleccionados por su alto potencial comercial en una estrategia de apertura de nuevos mercados y diversificación de las exportaciones.

A partir de la Agenda Interna, se buscó identificar aquellos encadenamientos productivos más promisorios en el contexto de mercados mundiales altamente competitivos. Por lo tanto, se buscaba una transformación productiva basada en la competitividad de la producción, ganando espacio en los mercados internacionales. Esta estrategia requería, de acuerdo con el PND, la reorientación de los recursos productivos del sector hacia aquellos renglones o cultivos que significaran un logro en dichos propósitos (DNP, 2006).

En concordancia con lo anterior, se establecía que era preciso realizar ajustes institucionales para el sector rural con el propósito de fortalecer el trabajo de los secretarios técnicos de las cadenas productivas “bajo el enfoque de la Apuesta Exportadora” (DNP, 2006, p. 222).

Para el caso agropecuario, esta “Apuesta” consistía en el fortalecimiento del potencial exportador de encadenamientos productivos que tuvieran como primer eslabón cultivos de tardío rendimiento, frutas y hortalizas, forestales, tabaco, algodón, papa amarilla, cárnicos bovinos y lácteos, acuicultura, cafés especiales, caña de azúcar, flores, plátano y banano, y/o biocombustibles (DNP, 2006).

Agro Ingreso Seguro (AIS)

De otro lado, considerando que el crecimiento y desarrollo del sector dependía fundamentalmente de aumentar la inserción en los mercados externos y ampliar el mercado interno, este PND buscaba mejorar la competitividad de la producción nacional. Uno de los lineamientos de política para lograr este objetivo consistió en el programa Agro Ingreso Seguro.

Con este programa el gobierno reconocía la importancia de “implementar una política pública interna que le permitiera al sector productivo agropecuario enfrentar los retos derivados de una mayor exposición a la competencia externa y al mismo tiempo promover el desarrollo rural sostenible generando las condiciones para existan fuentes de ingreso estable para los productores rurales y para una mejora de la competitividad sectorial” (DNP, 2006, p. 328).

En un contexto de mayor apertura del mercado colombiano, con el AIS se pretendía otorgar a todos los productores rurales, especialmente a los pequeños y medianos, apoyos para mejorar su productividad y competitividad; así mismo, apoyos económicos sectoriales para aquellos productores que vieran reducidos sus ingresos a causa de la competencia internacional (DNP, 2006).

En relación con los apoyos para mejorar la productividad y la competitividad de la producción, se planteaba que éstos estaban dirigidos a cualquier tipo de explotación productiva y consideraban, entre otros, el financiamiento para reconversión productiva. Con respecto a los apoyos económicos, el gobierno determinó que a través de esta ayuda, los productores de maíz (amarillo, blanco), frijol, sorgo, soya, arroz, trigo y cebada, pudieran realizar inversiones para mejorar la competitividad de estos cultivos y mejorar sus ingresos antes que entrara en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos (DNP, 2006).

Con respecto a las disposiciones de este PND en materia de seguridad alimentaria, por otro lado, se planteaba que se continuaría con el Programa Red de Seguridad Alimentaria (Resa) de Acción Social como componente de la política de atención a la población desplazada. Con este programa se pretendía “generar arraigo entre los pequeños productores agropecuarios en riesgo de desplazamiento, al impulsar proyectos de producción de alimentos para autoconsumo” (DNP, 2006, p. 71). Estos proyectos se consideran como formas de superación del desabastecimiento y de recuperación de actividades productivas y así mismo “buscan ofrecer alternativas lícitas de empleo e ingresos así como mejorar la seguridad alimentaria de campesinos y comunidades mediante el uso sostenible de los recursos naturales” (DNP, 2006, p. 102).

Así mismo, dentro de este PND, la seguridad alimentaria hace parte de las políticas transversales para insertar a las familias en el sistema de protección social como aspecto importante del logro de la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad (DNP, 2006).

Se parte de reconocer que, para el momento en el que se diseña el Plan, no existe una política de seguridad alimentaria y se reconocía la necesidad de formular el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (DNP, 2006).

Igualmente, se plantea que “los indicadores de disponibilidad alertan sobre la importancia cada vez mayor del componente de suministro externo de alimentos de la canasta básica” (DNP, 2006, p. 146). En ese sentido, la disponibilidad permanente de alimentos se define como eje de política de seguridad alimentaria y nutricional y las acciones que en éste se proponen, consisten en medidas preventivas sobre factores relacionados con la estabilidad del suministro externo, de acuerdo con los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos básicos (DNP, 2006).

2.3.1 Conclusiones de planteamientos del Plan sobre producción de alimentos básicos

La seguridad alimentaria se propone a partir de estrategias focalizadas hacia población vulnerable como pequeños productores en situación de desplazamiento.

Se reconoce la importancia de la producción nacional de alimentos básicos pero no es claro el énfasis que éste debe tener en la disponibilidad de alimentos para el país.

De acuerdo con el enfoque de las políticas en materia de seguridad alimentaria, en el que la producción de alimentos básicos se restringe a la esfera del autoconsumo para los pequeños productores en situación de vulnerabilidad, surge la inquietud por el suministro de alimentos básicos para el resto de la población colombiana.

2.4 Visión Colombia II Centenario: 2019, Aprovechar las potencialidades del campo

A partir de la formulación de la Visión Colombia, el gobierno pretendió sentar las bases para la definición de una política de Estado que fuera desarrollada por cada gobierno que asumiera el ejercicio del poder. En ese sentido, el sector rural fue objeto de consideraciones que pretendieron consolidarse como lineamientos de política a seguir en materia de producción, agregación de valor, aprovechamiento de ventajas comparativas, y de competitividad, pensando en una agricultura más eficiente, equitativa y sostenible

con mayores posibilidades de entrar exitosamente en el mercado internacional (DNP, 2005).

Con base en lo anterior, se consideraron seis principios en los que se fundamentaba la visión sobre la agricultura, entre las que destacan: aprovechar las ventajas de una agricultura tropical como la colombiana; y, a partir de ello, las oportunidades de los mercados internacionales; mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y la competitividad de la producción nacional; diversificar la producción agropecuaria y rural para aumentar la producción para incrementar el empleo y las fuentes de ingreso; buscar mayor acceso a los mercados internacionales y creación de nuevos mercados nacionales (DNP, 2005, p. 151).

Como metas a alcanzar para consolidar esta visión sobre la agricultura colombiana, se propusieron, entre otras metas, desarrollar el potencial productivo y diversificar las exportaciones; y, por último, promover el desarrollo de actividades que generaran mayor bienestar a la población rural y que contribuyeran a darle valor agregado a la producción primaria (DNP, 2005).

En relación con la primera de estas metas mencionadas, se esperaba que la estructura productiva de la agricultura se adecuara a su potencial productivo y exportador, aprovechando las ventajas comparativas y las oportunidades en mercados internacionales y nacionales. En consecuencia, se definió una categorización por productos agropecuarios que, según su potencial, deberían ser objeto de la política agropecuaria; éstos eran los productos exportables y los productos para el mercado doméstico. En las tablas 2-1 y 2-2 se relacionan respectivamente estos productos.

Tabla 2-1: Productos con alto potencial exportador.

	<i>Productos</i>
Cultivos	Plátano exportación, palma, tabaco rubio, tabaco negro de exportación, yuca industrial, algodón fibra media, papa, cacao, biocombustibles.
Hortalizas	Ají, brócoli, cebolla, espárragos, pimentón, lechuga, alcachofa.
Frutales	Uchuva, bananito, limón tahití, maracuyá, pitahaya, piña golden, mango, feijoa, lulo.
Forestales	Madera aserrada.
Pecuario/Acuícola	Atún, tilapia, camarón, carne bovino y derivados lácteos.

Tabla 2-2: Productos para el mercado doméstico.

	<i>Productos</i>
Cultivos	Caña panela y caña miel, plátano, yuca tradicional, tabaco negro, arroz, maíz amarillo y blanco, arracacha, ñame, algodón fibra corta, ajonjolí, frijol, sorgo, soya, maní, cocotero, cebada, trigo.
Hortalizas	Tomate, ajo, arveja, habichuela, zanahoria, auyama y guisantes.
Frutales	Tomate de árbol, granadilla, aguacate, curuba, fresa, mora, papaya y guanábana.
Forestales	Caucho, pulpa para papel, tablero, madera en rollo y guadua.
Pecuario/Acuícola	Carne porcino, pollo, huevos.

Fuente: Tomado del documento Visión II Centenario: Colombia 2019.

Con respecto al grupo de productos para el mercado doméstico, se definieron dos subgrupos, uno de ellos conformado por los productos que presentaban un alto potencial para aumentar su capacidad de abastecimiento para el mercado interno; y, el otro, constituido por aquellos productos que a 2019 serían netamente importables¹⁴.

De otro lado, de acuerdo con la segunda meta señalada, se proponía como acción para el mejoramiento del bienestar de la población rural políticas en el ámbito de la seguridad alimentaria consistentes en el desarrollo de proyectos orientados a garantizar la disponibilidad de alimentos suficientes (DNP, 2005).

2.5 Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Conpes 113 de 2008

A través de la expedición del Conpes 113 de 2008, se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como política de Estado.

¹⁴ Si bien se mencionan estos dos subgrupos, no se hace explícito en el documento cuáles son esos productos.

El objetivo principal que se propuso esta política fue lograr garantizar que la población colombiana, en su totalidad, dispusiera, accediera y consumiera alimentos de manera permanente y oportuna en condiciones de suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad. (DNP, 2008). Así mismo, para lograr este propósito, se estableció, como uno de los objetivos específicos, “promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior” (DNP, 2008, p. 29). En el mismo sentido, se propuso desarrollar competencias para la producción para autoconsumo en el caso de la población en condiciones de vulnerabilidad¹⁵ (DNP, 2008).

Se parte de un marco conceptual en el que se reconoce que una situación de inseguridad alimentaria puede generarse por elementos de oferta o causas de demanda y en el caso de oferta, se refiere a la escasez de alimentos de la canasta básica (por inestabilidad de suministros internos y externos) (DNP, 2008).

Las estrategias de política de la SAN, involucran el manejo social del riesgo¹⁶, estableciendo una corresponsabilidad entre familia, sociedad civil y Estado en cuanto a evitar, principalmente para la población más vulnerable, situaciones de hambre, malnutrición o enfermedades asociadas con la alimentación y la inocuidad de los alimentos. En últimas, lo que se propone es que la seguridad alimentaria y nutricional es responsabilidad de todos.

En cuanto a los ejes y determinantes de la política de seguridad alimentaria y nutricional, la disponibilidad de alimentos, la cual depende fundamentalmente de producción e importaciones, se concibe como uno de los ejes determinantes de la SAN y, a la vez, como un eje de política el cual define la acción estatal en la materia.

¹⁵ En este documento se entiende por población en condiciones de vulnerabilidad a los desplazados por la violencia, los afectados por los desastres naturales, los grupos étnicos, los niños, las mujeres gestantes y las madres en lactancia, y los grupos de personas y campesino de más bajos recursos.

¹⁶ El manejo social del riesgo se entiende como el arreglo institucional y el conjunto de acciones mediante las cuales la sociedad se pone de acuerdo para protegerse frente a las contingencias que menoscaban su calidad de vida.

En relación con la disponibilidad de alimentos, esta política parte de considerar que en el país existe una oferta suficiente y estable de alimentos pero, según el balance comercial, determinada en mayor medida por importaciones; y, adicionalmente, se reconoce que éstas aumentan cada día más (DNP, 2008).

Si bien este Conpes reconoce la importancia de la producción nacional de alimentos, enfatizando en la producción para autoconsumo de las poblaciones vulnerables, es preciso tener en cuenta que la política de desarrollo establecida pretende promover aquella producción rentable y competitiva con lo cual el uso de los recursos productivos se disputa entre ésta producción y la producción de alimentos básicos.

La especialización de la agricultura en productos tropicales con altas ventajas competitivas tanto en el mercado nacional como en el internacional que ha venido fomentando la política de desarrollo seguida en Colombia en los últimos años, según los lineamientos de política expuestos en este capítulo, hace parte del modelo de desarrollo implementado en el país desde hace casi dos décadas.

Este modelo, como se mencionó anteriormente, privilegia los criterios de mercado en la asignación de los recursos y contempla en las exportaciones el motor de crecimiento.

Es así como la competitividad, en un esquema orientado por el mercado, queda inmersa en las decisiones de producción en la agricultura tanto para la producción de alimentos como la producción de productos tropicales exportables.

La política es clara en privilegiar el uso de la tierra para desarrollar proyectos productivos orientados a la explotación de ventajas competitivas que representan productos como la palma de aceite, el caucho y las frutas, en detrimento de la producción de los cereales constitutivos la dieta básica de los colombianos, tal como se constatará en el tercer capítulo.

Esta orientación en el uso de la tierra inevitablemente tiene sus implicaciones sobre la disponibilidad de alimentos básicos en el país en cuanto a la garantía de su suministro a partir de la producción nacional o la importación de los mismos.

Es así como la tierra más que producir alimentos, está concebida para la producción de bienes agrícolas cuya exportación permite generar las divisas para importar los alimentos que el país deja de producir. Si bien esta estrategia puede traducirse en un aumento de la disponibilidad de alimentos en el país a partir del incremento de las importaciones de los mismos, esta situación estaría dejando al país en condiciones de dependencia alimentaria en productos constitutivos de la dieta básica de los colombianos.

3.Hechos estilizados de la disponibilidad de alimentos básicos en Colombia

De acuerdo con lo abordado en los dos anteriores capítulos, en los cuales se han mostrado, por una parte, algunos planteamientos en relación con la importancia de la producción nacional de alimentos; y, por otra, los principales lineamientos de política con respecto a la producción de éstos, esta parte del documento tiene como propósito describir, de manera cuantitativa, la situación del país en materia de disponibilidad de alimentos básicos, entre el periodo 2000–2009, considerando la contribución de la producción nacional y las importaciones de los mismos a este componente de la seguridad alimentaria del país.

De manera adicional, se determina la evolución del área cosechada y de la producción de alimentos básicos y de otros bienes agrícolas exportables¹⁷ con el fin de establecer un contraste entre estos dos grupos de bienes, y así evidenciar la orientación de la agricultura colombiana en los últimos años.

3.1 Alimentos básicos a analizar

Para seleccionar el conjunto de alimentos básicos sobre los cuales se establece la participación de la producción nacional e importaciones de éstos dentro de su disponibilidad u oferta nacional, se han tomado como referencia los trabajos realizados por Suárez (2006) y Cruz (2001), así como los resultados de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSIN) 2005.

¹⁷ Estos bienes son algunos de los considerados en los Planes de Desarrollo y en el documento Visión II Centenario como de alto potencial exportador.

Es pertinente señalar que este trabajo no tiene la pretensión de definir una canasta básica de alimentos para el país, tan sólo aprovecha las investigaciones mencionadas con respecto a la identificación de los alimentos considerados como básicos en el país de acuerdo con su aporte nutricional e importancia para el desarrollo de una vida sana y productiva, y, a partir de ello, simplemente se toman unos alimentos que sirven al propósito de este capítulo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el conjunto de alimentos básicos objeto de análisis está conformado por: arroz, maíz, cebada, trigo, frijol, papa, plátano y carne.

La información sobre la producción, área cosechada, importaciones y exportaciones de los alimentos básicos seleccionados así como de los bienes agrícolas exportables ha sido tomada de las bases de datos en línea del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, así como de informes de gremios como Fenalce y Fedearroz.

Como se verá en este capítulo, la política pública que se ha implementado en el país en los últimos años, en lo referente a la orientación productiva de la agricultura y la garantía de la disponibilidad de alimentos para la población colombiana, muestra un evidente sesgo hacia la importación de alimentos básicos en la dieta de los colombianos frente al estímulo explícito a la producción de productos tropicales exportables. Así, la política ha servido como desestímulo a la producción nacional de alimentos básicos.

Para buena parte de los alimentos que conforman la dieta básica del país, considerados en este documento, la política agrícola establecida ha determinado su disponibilidad a partir de la dependencia de importaciones y en otros casos se ha perdido autosuficiencia en su suministro. No obstante, en la disponibilidad de algunos alimentos básicos se ha logrado mantener una conveniente autosuficiencia, pero surge la necesidad de indagar, en una próxima investigación, sobre los efectos que pueda tener el TLC sobre esta ventaja.

Los planteamientos realizados anteriormente sobre la orientación productiva de la política seguida en Colombia en los últimos años se corroboran en los hechos.

La constatación se da a partir de una agricultura con mayores tasas de crecimiento para los productos exportables y bajas tasas, incluso negativas, para la producción de alimentos básicos, el incremento de las importaciones de éstos alimentos, sobre todo de los cereales que son los que aportan la mayor parte de las calorías de la dieta, y el uso de la tierra que manifiesta los crecimientos más importantes para los productos estimulados por la política frente a una evidente pérdida de tierras para cultivar la dieta básica del país.

La política de desarrollo establecida en los PND y en los demás lineamientos de política expuestos, sugiere que la política de tierras, la política de crédito, la política de asistencia técnica y tecnológica quedaron supeditadas a la lógica de la competitividad sugiriendo el desinterés, en la práctica, por definir una estrategia de producción nacional de alimentos básicos que permita al país mantener la autosuficiencia en su dieta básica.

3.2 Indicadores de disponibilidad de alimentos

Tomando como referentes las investigaciones previamente realizadas por Machado y Pinzón (2004), se trabajará a partir de los indicadores de seguridad alimentaria que han sido propuestos por estos autores, relacionados con la oferta de alimentos y cuya finalidad es establecer el nivel de participación de la producción nacional y de las importaciones en la disponibilidad de alimentos, expresando si se incurre en situaciones de autosuficiencia o, por el contrario, de dependencia alimentaria.

No obstante, debe aclararse que, a diferencia del estudio de Machado y Pinzón, en este trabajo no se consideran los cambios en las existencias de los alimentos, razón por la cual la disponibilidad de éstos es determinada por la su producción nacional, importaciones y exportaciones.

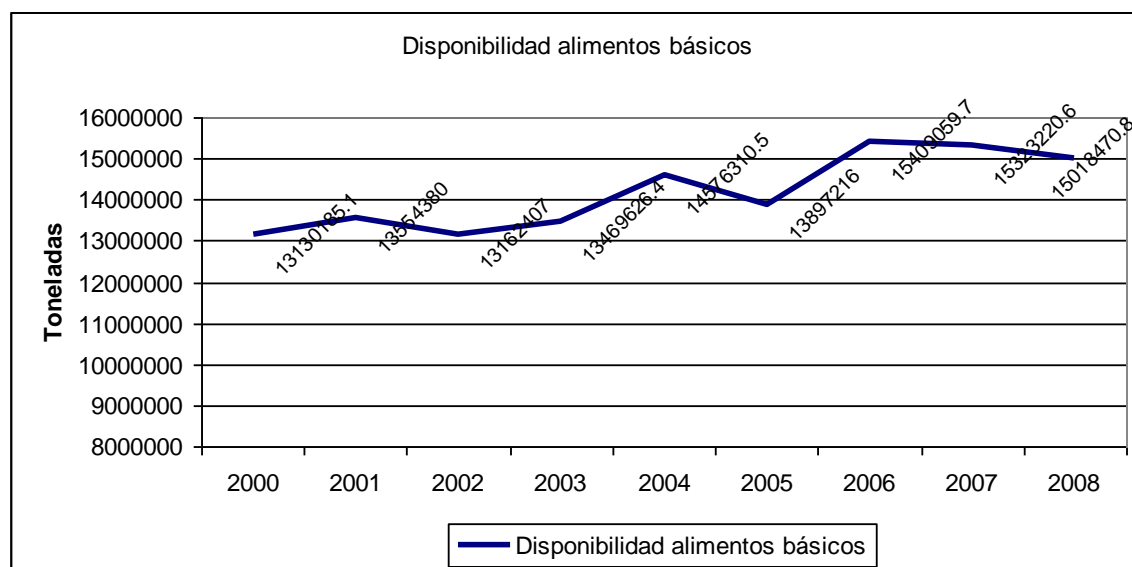
Igualmente, considerando el trabajo de Molina (2005), quien obtiene indicadores de disponibilidad para consumo humano de alimentos para países de la Comunidad Andina de Naciones, en este documento se considera la disponibilidad agregada de los alimentos.

Este indicador considera la producción nacional, las importaciones y las exportaciones de alimentos. Se define como la suma entre la producción nacional y las importaciones, descontando de ésta las exportaciones.

$$Dp = Pn + Im - Ex$$

Donde, Dp = disponibilidad de alimentos; Pn = producción nacional; Im = importaciones; Ex = exportaciones.

Gráfica 3-1 Disponibilidad de los alimentos seleccionados 2000- 2009



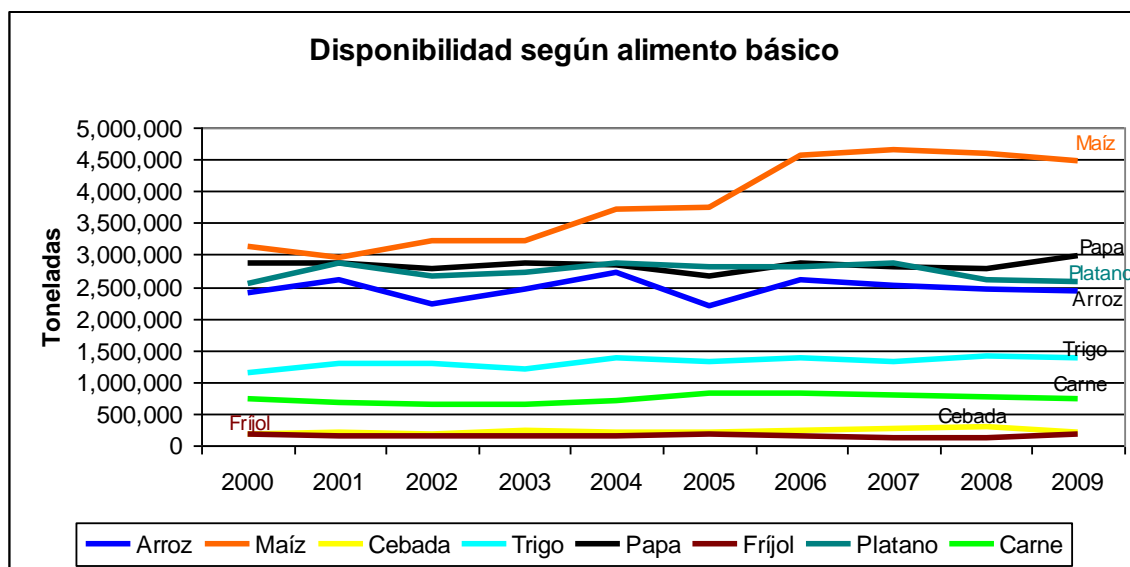
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

De acuerdo con la Gráfica 3-1, la disponibilidad de los alimentos seleccionados se ha incrementado de manera estable durante los últimos 10 años, pasando de 13.1 millones de toneladas en el año 2000 a 15,0 toneladas en el año 2008.

Así mismo, la Gráfica 3-2 permite observar el comportamiento de la disponibilidad en el periodo mencionado en arroz, maíz, trigo, cebada, frijol, papa, plátano y carne. Durante este periodo, la disponibilidad en estos alimentos varió así: maíz, 43.00%; cebada,

30.09%; trigo, 21.08%; carne¹⁸, 5.11%; papa, 3.37%; frijol, 2.27%; plátano, 1.54%; y, arroz, 0,80%.

Gráfica 3-2: Disponibilidad por alimentos básicos seleccionados



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

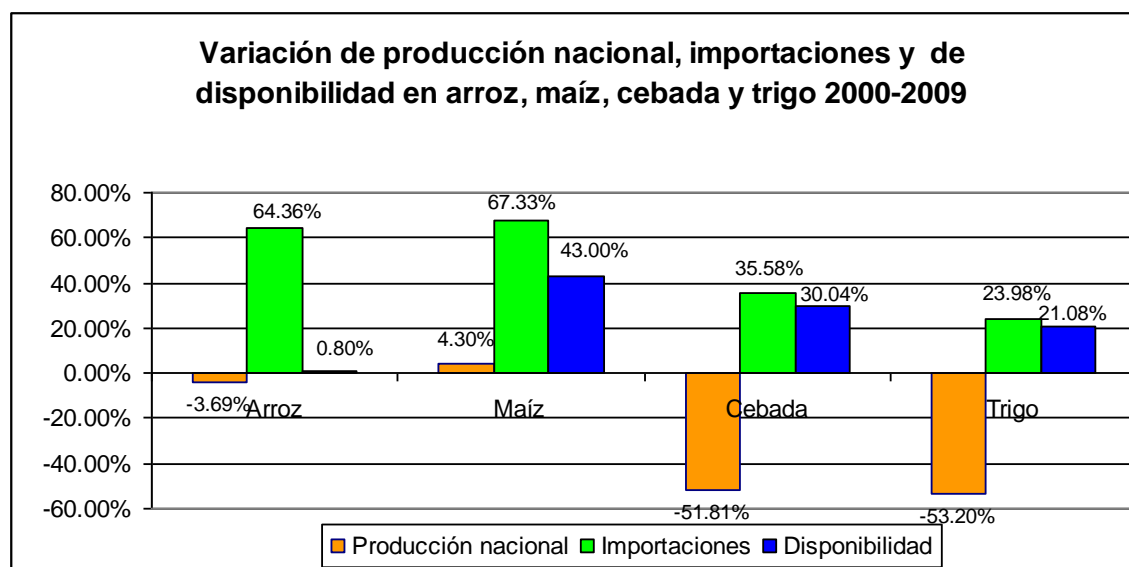
Las tablas contenidas en el Anexo A, muestran en detalle la disponibilidad de cada uno de estos alimentos, medida en toneladas, considerando producción nacional, importaciones y exportaciones de los mismos.

Cabe señalar que para alimentos como el arroz, el maíz, la cebada y el trigo, las importaciones crecieron a mayores tasas que las de su disponibilidad y, con excepción del maíz, las tasas de crecimiento de la producción nacional de estos alimentos fueron negativas. De esta forma, según se observa en la Gráfica 3-3, en el caso del arroz, mientras su disponibilidad aumentó 0,80%, sus importaciones lo hicieron en un 64,36% y su producción nacional se redujo en un 3,69%; en cuanto a la cebada, su disponibilidad se incrementó en 30,04%, sus importaciones en 35,58% y su producción nacional cayó en 51,81%; para el caso del trigo, la disponibilidad creció en 21,08% y las importaciones lo hicieron en 23,98%, por el contrario, su producción nacional disminuyó en 53,20%. En

¹⁸ Para el caso de la carne, se consideraron los datos de carne en canal para el periodo 2000-2008, debido a disponibilidad de información.

relación con el maíz, mientras su disponibilidad creció en 43,00%, su producción nacional lo hizo en un 4,30%, contrastando ésta última con un incremento de las importaciones de maíz del orden del 67,33%.

Gráfica 3-3: Variación en producción nacional, importaciones y disponibilidad de arroz, maíz, cebada y trigo entre 2000 y 2009



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

3.2.1 Coeficiente de autosuficiencia alimentaria

Este indicador permite determinar el nivel en el que la oferta de alimentos o su disponibilidad, es suministrada por la producción nacional. Se define como la relación entre la producción nacional y la disponibilidad de alimentos (Machado & Pinzón, 2004).

$$Ca = Pn/Dp$$

Donde, Ca = Coeficiente de autosuficiencia; Pn = producción nacional; Dp = disponibilidad de alimentos.

Si el indicador es igual a 1, quiere decir que existe autosuficiencia en la oferta de alimentos; si es menor a 1, significa una disminución en la autosuficiencia. Si es mayor a 1, el país exporta más de lo que consume.

- Autosuficiencia de alimentos básicos seleccionados

La tabla 3-1 muestra el coeficiente de autosuficiencia calculado para los alimentos seleccionados.

Tabla 3-1: Coeficiente de autosuficiencia

Autosuficiencia alimentos básicos								
Año	Arroz	Maíz	Cebada	Papa	Platano	Trigo	Fríjol	Carne
2000	0.93	0.39	0.06	1.00	1.05	0.04	0.77	1.00
2001	0.83	0.41	0.03	1.01	1.03	0.02	0.84	1.01
2002	0.92	0.35	0.04	1.01	1.03	0.03	0.85	1.00
2003	0.99	0.37	0.02	1.01	1.02	0.03	0.91	1.01
2004	0.92	0.37	0.02	1.01	1.02	0.03	0.90	1.02
2005	0.96	0.35	0.02	1.01	1.03	0.04	0.84	1.01
2006	0.80	0.29	0.01	1.01	1.04	0.03	0.92	1.03
2007	0.86	0.29	0.02	1.01	1.01	0.03	1.18	1.10
2008	0.97	0.28	0.01	1.01	1.01	0.02	1.16	1.19
2009	0.89	0.28	0.02	1.01	1.01	0.01	0.90	

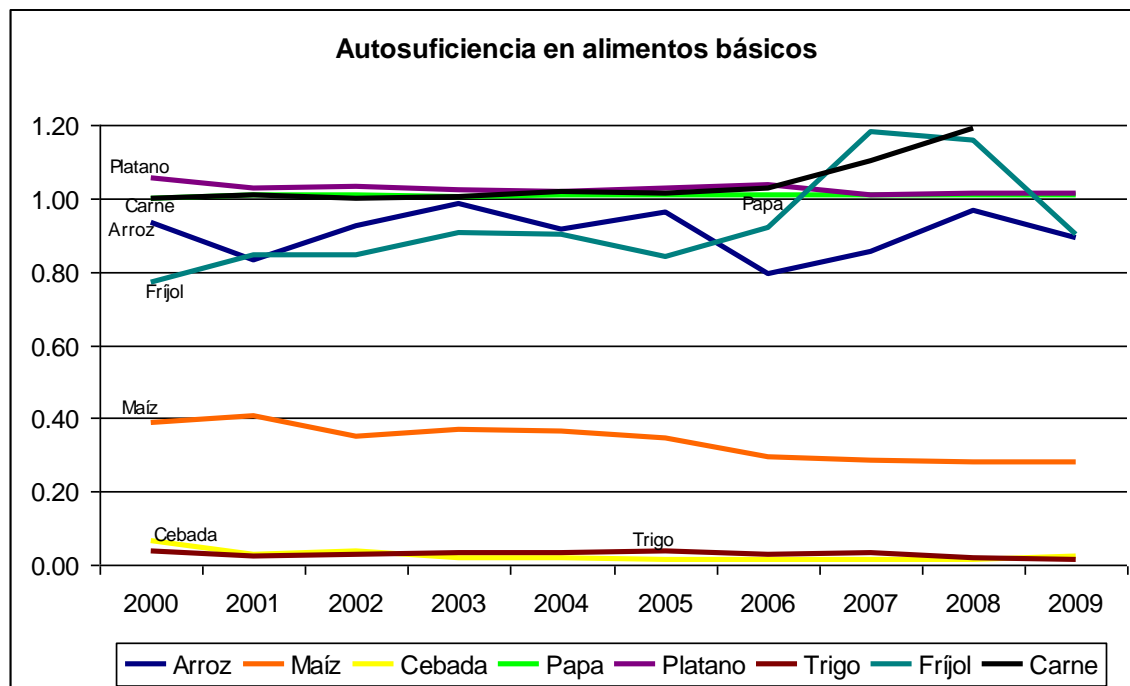
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

De acuerdo con la Tabla 3-1, entre los años 2000 y 2009 el país mantuvo su total autosuficiencia en alimentos como carne, plátano y papa, aunque en plátano se ha reducido un poco con respecto al comienzo de la década; la autosuficiencia se ha ido perdiendo en arroz, maíz, cebada y trigo; en fríjol ésta presentó un notable aumento hasta el 2007 y de ahí al 2009, se ha perdido autosuficiencia.

Lo anterior quiere decir, que en casos como el arroz, el maíz, la cebada y el trigo, entre los años 2000 y 2009, la producción nacional pasó de representar el 93%; 38%; 6%; y el 3,7% de la disponibilidad de éstos, al 89%; 28%; 2%; y, 1,4%, respectivamente.

La Gráfica 3-4 muestra el comportamiento del coeficiente de autosuficiencia de cada uno de los alimentos analizados.

Gráfica 3-4: Autosuficiencia en los alimentos básicos seleccionados



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

3.2.2 Coeficiente de dependencia alimentaria

Este indicador permite determinar el nivel en el que la oferta de alimentos es suministrada por importaciones. Se define como la relación entre importaciones y la disponibilidad de alimentos (Machado & Pinzón, 2004).

$$Da = Im/Dp$$

Donde, Da = Coeficiente de dependencia; Im = importaciones; Dp = disponibilidad de alimentos.

Si el indicador es igual a 1, quiere decir que existe total dependencia de las importaciones en la oferta de alimentos; si es menor a 1, y decrece significa una disminución en la dependencia. Si es igual a 0, el país es totalmente autosuficiente.

▪ Dependencia en alimentos básicos seleccionados

La tabla 3-2 muestra el coeficiente de dependencia calculado para los alimentos seleccionados.

Tabla 3-2: Coeficiente de dependencia

Dependencia alimentos básicos								
Año	Arroz	Maíz	Cebada	Papa	Platano	Trigo	Frijol	Carne
2000	0.07	0.61	0.94	0.01	0.00	0.96	0.27	0.00
2001	0.17	0.59	0.97	0.00	0.02	0.98	0.22	0.00
2002	0.08	0.65	0.96	0.00	0.02	0.97	0.17	0.00
2003	0.01	0.63	0.98	0.00	0.03	0.97	0.13	0.00
2004	0.08	0.63	0.98	0.00	0.02	0.97	0.12	0.00
2005	0.04	0.65	0.98	0.00	0.02	0.96	0.19	0.00
2006	0.20	0.71	0.99	0.00	0.01	0.97	0.19	0.00
2007	0.14	0.71	0.98	0.00	0.03	0.97	0.25	0.00
2008	0.03	0.72	0.99	0.00	0.03	0.98	0.18	0.00
2009	0.11	0.72	0.98	0.00	0.02	0.99	0.15	

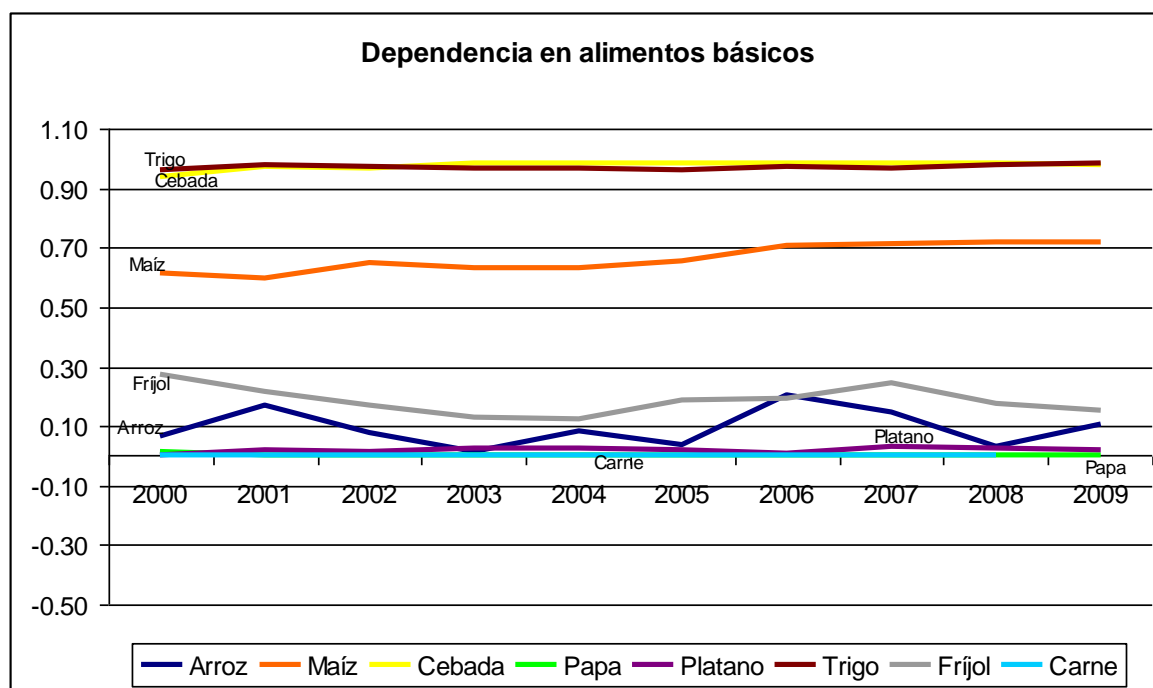
Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

Según la Tabla 3-2, el país ha incrementado su dependencia de importaciones de arroz, maíz, cebada y trigo; en papa y carne, se ha vuelto es totalmente autosuficiente; en plátano se ha alejado un poco de la autosuficiencia total pero sigue cerca; en frijol ha disminuido la dependencia.

Lo anterior quiere decir, que en casos como el arroz, el maíz, la cebada y el trigo, entre los años 2000 y 2009, las importaciones pasaron de representar el 6,6%; 61,4%; 93%; y el 96% de su disponibilidad, al 10,7%; 71,8%; 97,6%; y, 98,5%, respectivamente. En cuanto al plátano, las importaciones pasaron de representar el 0,4% de la disponibilidad al 2,1% para el mismo periodo.

En la Gráfica 3-5 se observan el comportamiento del coeficiente de dependencia.

Gráfica 3-5: Dependencia en alimentos básicos seleccionados



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

3.3 Señales de la agricultura entre 2000 y 2010

Finalmente, es conveniente establecer, mediante los hechos, algunos indicios sobre la orientación que ha mostrado la agricultura colombiana en los últimos diez años en relación con la evolución del área cosechada en los alimentos básicos seleccionados y en otros bienes agrícolas exportables, así como en la producción de estos dos grupos de bienes. Estas señales deberían ser fruto de próximas investigaciones que se propongan determinar qué ofrece la agricultura colombiana.

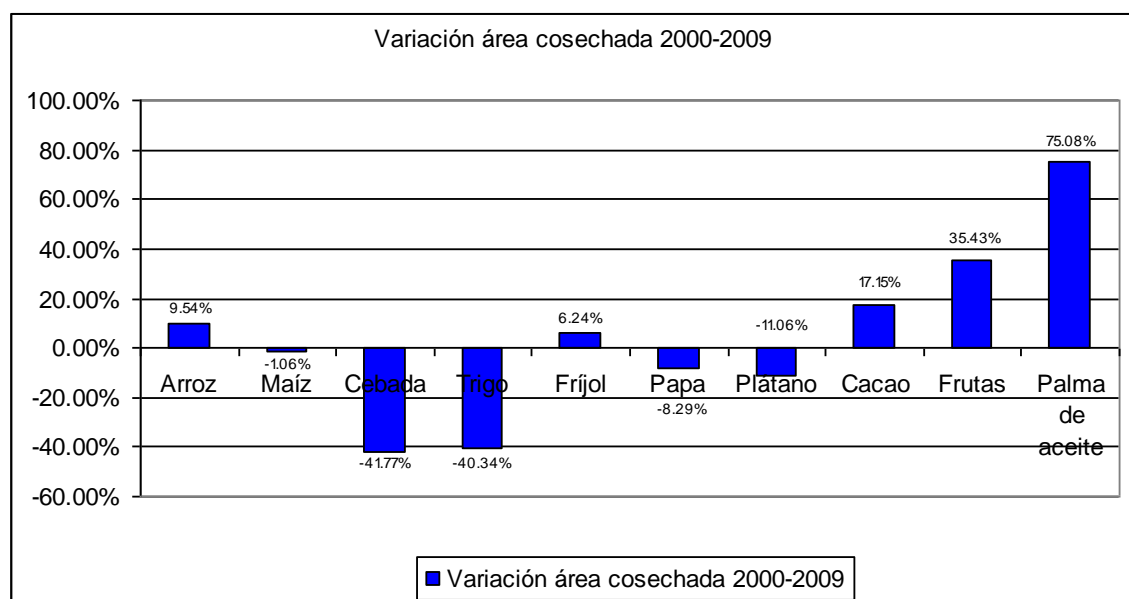
De acuerdo con las gráficas 3-6 y 3-7, es claro que la agricultura colombiana entre en los últimos años, particularmente en el periodo 2000 – 2010, ha venido mostrando una orientación productiva en la que ganan participación, de manera considerable, los cultivos de bienes agrícolas con alto potencial exportador. Al mismo tiempo, una parte importante de los cultivos de alimentos que componen la dieta básica de los colombianos han disminuido notablemente su producción. Asimismo, el comportamiento que ha tenido

el área cosechada en estos dos tipos de cultivos, permite confirmar hacia que renglones es que se ha destinado en mayor medida la tierra como recurso productivo esencial de la agricultura.

El dinamismo que muestran cultivos como la palma de aceite, el cacao y las frutas es indiscutible y contrasta de manera preocupante con buena parte de los cultivos de los alimentos básicos. En sí, no es problemático que los bienes exportables presenten tal comportamiento, lo cuestionable es que esto ocurra mientras la producción nacional de alimentos constitutivos de la dieta básica de los colombianos se reduce y aumenta la dependencia externa en el suministro de estos bienes que tienen un carácter vital para los habitantes del país.

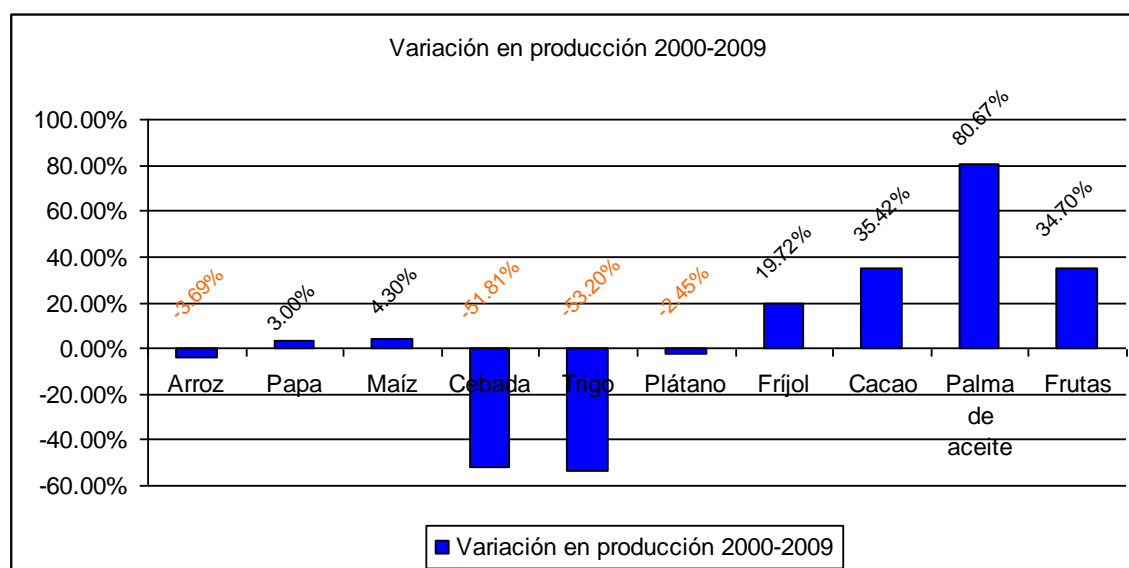
Sin desconocer que factores como el clima, la tasa de cambio, los precios de los insumo agrícolas y el mismo conflicto armado colombiano, entre otros, tienen efectos sobre el comportamiento de la producción agropecuaria, y por lo tanto es necesario indagar sobre estos aspectos para establecer con precisión su incidencia en la producción primaria, es claro que la filosofía que está inmersa en la política agrícola de los últimos años, según lo expuesto en este documento, ha privilegiado la producción de cultivos que representan un alto potencial exportador, por encima de la producción de cultivos asociados a los alimentos básicos que, al contrario de los primeros cultivos no son considerados, de manera clave, como parte de una estrategia orientada a garantizar la seguridad alimentaria de todos los colombianos tanto los que habitan el campo como los que viven en las ciudades.

Gráfica 3-6: Variación del área cosechada en alimentos básicos y bienes agrícolas exportables. Hectáreas.



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

Gráfica 3-7: Variación de la producción en alimentos básicos y bienes agrícolas exportables. Toneladas



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – www.agronet.gov.co; Fedearroz, Fenalce. Cálculos propios.

La pregunta que surge es ¿qué será lo que más producirá la agricultura colombiana en los próximos años, alimentos o divisas? Si la orientación productiva de la agricultura es hacia la generación de divisas ¿Quién, entonces, producirá la comida básica de los colombianos? Con base en la situación descrita, parece ser que no es la agricultura colombiana la que producirá los alimentos básicos que se consumirán en el país.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

En la preocupación sobre el logro de la seguridad alimentaria de un país, destaca, entre otros aspectos, garantizar el suministro de alimentos a partir de la producción nacional de éstos. La producción nacional de alimentos adquiere un carácter estratégico para hacerle frente a la inestabilidad de los precios internacionales de los principales alimentos, así como para lograr un mercado interno de alimentos que articule a productores rurales pequeños, medianos y grandes, con habitantes rurales y urbanos, en virtud de la satisfacción de necesidades básicas para el desarrollo de una vida sana y digna.

Es así como la política pública en materia de producción agropecuaria implementada en los últimos diez años ha concebido, en unas ocasiones con mayor interés que en otras, la importancia de garantizar una producción nacional de alimentos que permita atender las necesidades alimentarias de la población colombiana.

No obstante, este interés se ha visto influenciado por la intención de aprovechar las ventajas comparativas que podría ofrecer la agricultura colombiana para ganar participación en el mercado interno y, con mayor énfasis, en el mercado externo, con lo cual la producción de alimentos básicos ha quedado inmersa en la lógica de los proyectos productivos agrícolas desarrollados mediante alianzas estratégicas entre economías campesinas y empresariales, cuyo fin es la producción viable, rentable y competitiva.

En un contexto mundial, en donde la producción y comercialización de alimentos básicos es subsidiada en los países desarrollados, la importación de estos bienes, abaratados en contra de las disposiciones del libre comercio, se hace atractiva en los países en desarrollo como Colombia; así, la orientación productiva de la agricultura, y con ello los

recursos productivos, se dirigen a aquellos renglones considerados competitivos gracias a su carácter tropical y que no se ven afectados por los mencionados subsidios. Esto induce a considerar que la política agropecuaria, buscando competitividad, estaría fomentando esta producción tropical exportable como respuesta a la imposibilidad de hacer frente, efectivamente, en el esquema actual de comercio internacional, a la importación de alimentos altamente subsidiados.

De esta manera, la política pública ha venido dando campo a una especialización de la producción agrícola en productos tropicales generadores de divisas para la compra, en el mercado externo, de buena parte de los alimentos que conforman la dieta básica de los colombianos. Este es el caso de productos exportables como la palma de aceite, las frutas y el cacao.

Como consecuencia de lo anterior, el suministro de alimentos básicos para el país está siendo garantizado con una participación cada vez mayor de las importaciones de estos bienes. Esta situación queda demostrada en alimentos básicos como el arroz, el maíz, el trigo, la cebada y el plátano, cuyas importaciones han crecido considerablemente en los últimos años, afectando la autosuficiencia en la producción y generando una situación de dependencia externa en el suministro de los mismos.

En cuanto a la política pública definida e implementada en la última década en materia de seguridad alimentaria surgen varios interrogantes. ¿Es la producción de alimentos una cuestión asociada, principalmente, a los pequeños productores rurales en condiciones de vulnerabilidad que deben alcanzar su autoconsumo? ¿Cómo hacer competitiva la producción nacional de alimentos frente a los subsidios que hacen desigual el comercio mundial de alimentos entre países desarrollados y países en desarrollo? ¿Cómo garantizar, en este contexto, que las alianzas estratégicas desarrollen proyectos productivos orientados a producir alimentos básicos para el país e incluso el mercado internacional?

Lo que si queda claro, vistos los resultados observados, es que buena parte de la disponibilidad de alimentos básicos en el país en los últimos años se ha venido suministrando cada vez más por importaciones, en detrimento de la producción nacional,

situación que deja la dieta básica de los colombianos en una delicada dependencia del mercado externo..

4.2 Recomendaciones

De acuerdo con los aspectos tratados en esta investigación, surge la necesidad de indagar sobre cómo hacer competitiva la producción nacional de alimentos básicos frente a los subsidios que hacen desigual el comercio mundial de alimentos entre países desarrollados y países en desarrollo., más aún, cuando éstos últimos han adoptado como estrategias de crecimiento, la suscripción de tratados de libre comercio con países desarrollados.

Por otra parte, es preciso abordar la cuestión de cómo lograr que la agricultura colombiana se oriente a producir alimentos básicos para el país e incluso, dadas las posibilidades, para el mercado internacional.

A. Anexo: Disponibilidad, producción, importaciones y exportaciones de los alimentos básicos seleccionados

Tabla 1. Disponibilidad de arroz en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	2,237,270	158,334	54	2,395,550
2001	2,156,310	435,789	165	2,591,934
2002	2,063,030	169,623	711	2,231,942
2003	2,427,190	31,724	472	2,458,442
2004	2,496,716	225,246	758	2,721,204
2005	2,096,418	86,536	272	2,182,683
2006	2,070,871	530,958	54	2,601,776
2007	2,159,862	364,505	296	2,524,072
2008	2,379,848	79,601	1480	2,457,970
2009	2,154,671	260,231	156	2,414,746

Fuente: Fedearroz, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 2. Disponibilidad de maíz en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	1,204,471	1,916,094	11,36	3,120,554
2001	1,191,901	1,750,529	10,00	2,942,265
2002	1,132,146	2,082,179	25,62	3,213,614
2003	1,189,007	2,020,906	26,18	3,209,441
2004	1,362,456	2,359,645	98,36	3,721,343
2005	1,302,484	2,453,712	36,01	3,755,925
2006	1,346,332	3,229,406	894,12	4,575,685
2007	1,330,161	3,306,007	1633,98	4,635,873
2008	1,295,419	3,306,323	846,51	4,600,263
2009	1,256,306	3,206,243	3,38	4,462,393

Fuente: Fenalce, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 3. Disponibilidad de cebada en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	10,552	152,190	160	162,582
2001	6,112	212,788	170	218,730
2002	6,737	181,781	142	188,376
2003	5,049	242,536	508	247,077
2004	3,598	198,953	0,6	202,550
2005	3,282	207,303	0,6	210,584
2006	3,121	217,811	0	220,932
2007	3,944	248,729	70	252,603
2008	3,887	284,777	19	288,645
2009	5,085	206,343	0,16	211,428

Fuente: Fenalce, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 4. Disponibilidad de papa en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	2,882,941	38,005	42290	2,878,656
2001	2,873,867	7,636	28512	2,852,991
2002	2,811,528	0	23470	2,788,058
2003	2,874,388	0	14704	2,859,684
2004	2,869,498	27	24581	2,844,944
2005	2,681,759	0	22572	2,659,187
2006	2,885,482	0	22263	2,863,219
2007	2,832,761	0	22180	2,810,581
2008	2,806,922	0	25310	2,781,612
2009	2,995,188	0	19405	2,975,783

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 5. Disponibilidad de plátano en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	2,682,322	11,399	146548	2,547,173
2001	2,928,105	64,519	141241	2,851,383
2002	2,755,690	43,842	128548	2,670,983
2003	2,788,740	69,876	127848	2,730,768
2004	2,931,106	67,313	118331	2,880,087
2005	2,883,218	60,902	139439	2,804,680
2006	2,915,171	27,781	129513	2,813,438
2007	2,891,943	82,981	109410	2,865,514
2008	2,633,248	66,327	101775	2,597,800
2009	2,616,717	54,650	84896	2,586,471

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 6. Disponibilidad de trigo en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	42,497	1,088,326	0	1,130,823
2001	27,517	1,245,319	0	1,272,836
2002	36,428	1,257,458	0,6	1,293,885
2003	41,400	1,146,463	0	1,187,863
2004	43,118	1,318,485	0,01	1,361,603
2005	49,956	1,261,872	0	1,311,828
2006	39,590	1,342,012	0	1,381,602
2007	43,929	1,282,669	0	1,326,598
2008	26,412	1,369,391	0	1,395,803
2009	19,888	1,349,319	2,66	1,369,204

Fuente: Fenalce, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 7. Disponibilidad de frijol en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	124,559	43,976	6712	161,823
2001	124,166	31,753	8809	147,110
2002	116,579	23,371	2025	137,925
2003	124,928	17,511	4832	137,607
2004	125,767	17,037	3530	139,274
2005	140,329	30,855	4494	166,690
2006	135,130	28,250	16491	146,889
2007	154,799	32,356	56343	130,812
2008	145,590	22,167	41887	125,870
2009	149,122	25,290	8915	165,497

Fuente: Fenalce, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Tabla 8. Disponibilidad de carne en Colombia: producción nacional, importaciones y exportaciones. Toneladas.

Año	Producción Nacional	Importaciones	Exportaciones	Disponibilidad
2000	733,967	612	1555	733,024
2001	681,782	1,473	6124	677,131
2002	638,421	1,538	2336	637,623
2003	642,242	13	3512	638,743
2004	717,288	1,201	13184	705,305
2005	815,000	200	9561	805,639
2006	827,220	169	21871	805,518
2007	856,261	2,653	81746	777,168
2008	917,368	0	146860	770,508

Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Agronet: www.agronet.gov.co
Cálculos propios.

Bibliografía

Eslava Cobos, José. 2009. "Seguridad alimentaria: un derecho esencial y una gran Fuente de riqueza". Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/196-seguridad-alimentaria-un-derecho-esencial-y-una-gran-fuente-de-riqueza.html>

Johnston, Bruce y Mellor, John. "The Role of Agriculture in Economic Development", American Economic Review, vol. 51, 1961.

Suárez Aurelio, 2007. "El Modelo Agrícola Colombiano y los Alimentos en la Globalización. Ediciones Aurora, Bogotá.

Machado, Absalón, 2002. "Seguridad Alimentaria. Problemas y Desafíos para un País en Desarrollo". En "Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Un Reto para Colombia" Universidad Nacional, RESA, Bogotá.

Giraldo Giraldo, Cesar Augusto, 2002, "Globalización especulativa. Crisis del sector agropecuario. En "Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Un Reto para Colombia" Universidad Nacional, RESA, Bogotá.

Roa, Tatiana, 2009. "Crisis alimentaria ¿crisis del desarrollo?". Disponible en: http://totumasymaracas.files.wordpress.com/2010/01/crisis-alimentaria-crisis-de-desarrollo_tatiana_abril-2009.pdf

Robledo, Jorge Enrique, 2002, "Globalización y Seguridad Alimentaria". En "Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria. Un Reto para Colombia" Universidad Nacional, RESA, Bogotá.

Ruiz, Miguel A. 2011. “La crisis agroalimentaria mundial y el acaparamiento de tierras a principios del siglo XXI”. Presentado en el Foro *Dinámica mundial del acaparamiento de tierras*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 9 de junio de 2011.

Bejarano, Jesús Antonio, 1998, “Economía de la Agricultura”. Universidad Nacional, IICA, FONADE, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

KALMANOVITZ, Salomón y LÓPEZ, Enrique. 2006. La agricultura colombiana en el siglo XX. Fondo de Cultura Económica. Banco de la República. Colombia. 448 páginas.

Groos, R, y Schoeneberger, H. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: definiciones y conceptos. Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Agencia Alemana de Cooperación Internacional. Disponible en: www.bvsde.ops-oms.org/texcom/nutricion/ops1055/03cap1.pdf p. 1.

Sen, Amartya, (1983). Los bienes y la gente. *Comercio Exterior*. Vol. 33, nú. 12, México, pp. 1115.1123

Molina, Luisa Elena. 2005. Cambios en la disponibilidad alimentaria en los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). *Agroalimentaria*. N° 20. Enero- Junio. 2005

Machado, Absalón, y Pinzón, Nidyan. 2004. Indicadores para el seguimiento de la seguridad alimentaria en Colombia: 1970 – 2000. RESA.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 1998. Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para construir la Paz 1998-2002*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2002. Plan Nacional de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario 2002-2006*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. Visión II Centenario Colombia 2019.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2006. Plan Nacional de Desarrollo *Estado Comunitario: desarrollo para todos 2006-2010*.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2008. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conpes 113.

FAO, 1995. La FAO celebra sus 50 años. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/V7700T/v7700t01.htm#TopOfPage>

FAO. 1996. CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. 13-17 noviembre. Roma.

FAO. 1999. Cultivating our futures. Documento expositivo: El carácter multifuncional de la agricultura y la tierra. Departamento de desarrollo sostenible. Países Bajos.

FAO. 2002. Nutrición humana en el mundo en desarrollo. Michael C. Latham. Colección FAO: alimentación y nutrición N° 29.

FAO. 2002. Agua y cultivos. Logrando el uso óptimo del agua en la agricultura. Roma.

FAO. 2006. Informe de políticas. Seguridad alimentaria. Disponible en: ftp://ftp.fao.org/es/esa/policybriefs/pb_02_es.pdf

FAO. 2009. El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. Roma.

FAO. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - PESA - en Centroamérica, Seguridad alimentaria y nutricional conceptos básicos. Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/TC/TCA/ESP/PESA/conceptosSAN.pdf>. p.3

IICA. 2009. La seguridad alimentaria para el IICA. Disponible en: http://www.iica.int/Esp/Programas/SeguridadAlimentaria/Documents/SeguridadAlimentarias_Quees_Esp.pdf

Organización De Las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Ziegler, Jean. 2002. Enero 10. Informe especial sobre el derecho a la alimentación.

United Nations. Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November 1974. New York, 1975.